



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 730012333000201400205 00 (55.756)

Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR DE MELGAR

Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR

Referencia: ACCIÓN CONTRACTUAL

Temas: RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A CONVENIOS CELEBRADOS ENTRE ENTES TERRITORIALES Y E.S.E. PARA PRESTAR SERVICIO DE SALUD / Aplicación prevalente del Estatuto de Contratación Estatal - REGULACIÓN ESPECIAL APLICABLE A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD Y EL PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER LAS SUMAS A PAGAR – oportunidad para presentar glosas a las facturas – obligatoriedad de soportar las prestación del servicio de salud

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del catorce (14) de septiembre de dos mil quince (2015), dictada por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

1. La demanda

La demanda con la que se inició este litigio fue presentada el 13 de enero de 2014, por la E.S.E. Central de Urgencias Luis Pasteur, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), contra el municipio de Melgar, a través de la cual solicitó:

- Que se declarara la nulidad de la Resolución No. 201 del 20 de junio de 2012, por medio de la cual el municipio de Melgar liquidó unilateralmente el Convenio No. 247 de 2011, como de la Resolución No. 0374 del 27 de noviembre de 2012, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de aquella, en el sentido de confirmarla.
- Que se declarara la nulidad del oficio SSM-228 428 del 10 de mayo de 2012, por el cual el municipio de Melgar dio respuesta a una petición elevada por el demandante y señaló que no resultaba procedente la reclamación económica pretendida.
- Que se declarara la nulidad del oficio del 22 de junio de 2012, por medio del cual el municipio de Melgar indicó que no procedía la solicitud de liquidación bilateral del convenio.
- Que como consecuencia, se procediera a la liquidación judicial del Convenio No. 247 de 2011 y en el contenido de la misma se ordenara al municipio de Melgar a pagar a la demandante la suma de \$725'914.606, correspondiente a los valores facturados por concepto de servicios de salud prestados, valor respecto del cual solicitó el reconocimiento de intereses de mora y su actualización.

2. Los hechos

En el escrito de demanda, en síntesis, la parte actora narró los siguientes hechos:

2.1. Que el 23 de marzo de 2011, el municipio de Melgar celebró el Convenio Interadministrativo No. 247 del 2011 con la E.S.E. Central de Urgencias Louis Pasteur, cuyo objeto consistió en *“la prestación del servicio de salud de primer*



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

nivel de complejidad a la población pobre y vulnerable en lo no cubierto con subsidio a la demanda tendiente a disminuir la mortalidad infantil". El sistema de pago obedeció al valor fijo prestablecido para cada actividad y el plazo de ejecución se acordó en 9 meses, que no podían sobrepasar el 31 de diciembre de 2011.

2.2. Que entre el 25 de agosto de 2011 y el 29 de diciembre del mismo año, la E.S.E presentó ante el municipio de Melgar las facturas que se relacionan a continuación:

Número de factura	Período facturado por los servicios de salud prestados	Valor
364797	23 de marzo de 2011 al 23 de mayo de 2011	\$165'234.572
367886	24 de mayo de 2011 al 23 de junio de 2011	\$143'593.000
371876	24 de junio de 2011 al 23 de julio de 2011	\$264'525.572
371930	27 de julio de 2011 al 23 de agosto de 2011	\$284'326.786
372319	24 de agosto de 2011 al 23 de septiembre de 2011	\$342'169.786
372461	24 de septiembre de 2011 al 23 de octubre de 2011	\$148'240.786
372523	24 de octubre de 2011 al 23 de noviembre de 2011	\$231'892.786
372688	24 de noviembre de 2011 al 23 de diciembre de 2011	\$310'986.308

2.3. Que a partir del 27 de enero de 2012, el municipio de Melgar empezó a glosar las facturas enlistadas, gestión que, según se afirmó, se llevó a cabo extemporáneamente.

2.4. Que durante el primer semestre de 2012, las partes sostuvieron correspondencia cruzada que giró en torno al pago de las referidas facturas, hasta que el 10 de mayo de 2012, mediante oficio No. SSM-428, el municipio de Melgar resolvió que no resultaba procedente la reclamación de los valores descritos, por cuanto no se habían aportado los documentos que servían como soporte a la prestación del servicio.

2.5. El 20 de junio de 2012, el municipio de Melgar a través de Resolución No. 201 liquidó unilateralmente el Convenio No. 247 de 2011.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

2.6. Luego de ser recurrida por la E.S.E., la anterior decisión fue confirmada a través de Resolución No. 374 del 27 de noviembre de 2012.

3. Fundamentos de derecho

La parte actora argumentó que las resoluciones acusadas se encuentran viciadas de nulidad por haber violado las disposiciones legales en que debieron fundarse, por cuanto no se adelantó adecuadamente el trámite de liquidación del convenio, previsto en el inciso segundo al artículo 11 de la Ley 1150 de 20007, en la medida en que la reunión para llevar a cabo la liquidación bilateral no se realizó.

Bajo este mismo cargo, indicó que el municipio no glosó, dentro de la oportunidad contemplada en el artículo 57 de la Ley 1438 de 2011, las facturas presentadas por la Central de Urgencias, circunstancia que le impedía posteriormente negarse a su pago.

Añadió que el municipio de Melgar incurrió en abuso de poder al exigir la comprobación de los gastos y costos como requisito para el pago de los servicios prestados, pues tal obligación no se imponía en el texto del convenio del cual emanaba la procedencia de su reconocimiento.

Esgrimió que el municipio de Melgar vulneró el principio de buena fe contractual al variar unilateralmente el convenio, en cuanto al valor de las actividades desarrolladas.

Señaló que el ente territorial debió reconocer los intereses moratorios reclamados.

4. Actuación procesal

4.1. El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante providencia del 13 de mayo de 2014, admitió la demanda y ordenó notificar de la misma a la demandada.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

5. Contestación de la demanda – municipio de Melgar

La entidad accionada contestó la demanda dentro del término legalmente establecido.

En primer lugar, se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que carecían de vocación de prosperidad.

Frente a los hechos, sostuvo que algunos eran ciertos, otros no le constaban y el resto debían probarse.

Como razones de la defensa, adujo que el ente territorial cumplió cabalmente las obligaciones contraídas en virtud del convenio, mientras que las solicitudes de pago presentadas por la Central de Urgencias no acataron la exigencia contractual alusiva a los soportes en que debía sustentarse, ni el visto bueno del interventor y del supervisor.

Alegó que el demandante erró al identificar el régimen jurídico aplicable al Convenio No. 247, habida consideración de que al mismo no se le extendían las normas sobre glosas y objeciones propias del régimen de seguridad social en salud.

Expuso que el municipio no incurrió en mora en el pago de los dineros reclamados, toda vez que no se reunieron los supuestos previstos convencionalmente para proceder en esa dirección.

Por último, replicó que la municipalidad se ajustó a las disposiciones consagradas en el Ley 80 de 1993, en relación con el trámite a la liquidación del convenio.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

3.3. Audiencia inicial

El 24 de noviembre de 2014 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo. En desarrollo de la etapa de saneamiento, se advirtió que no existía causal de nulidad alguna que invalidara lo actuado. Concedido el uso de la palabra, las partes ratificaron la inexistencia de irregularidades en el trámite procesal.

Seguidamente, ante la ausencia de excepciones por resolver, la primera instancia procedió a la fijación del litigio.

Para ese propósito, determinó que el litigio se circunscribía a establecer si la liquidación del Convenio No. 247 de 23 de marzo de 2011, efectuada unilateralmente por el municipio de Melgar, se ajustó a las normas que regula la materia.

A continuación, se tuvieron como pruebas todos los documentos aportados por la parte demandante y se decretaron las solicitadas por ambos extremos.

Al finalizar la audiencia, el *a quo* corrió traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que presentaran sus alegaciones y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

6. Sentencia de primera instancia

El Tribunal de primera instancia resolvió el litigio en los términos transcritos al inicio de esta providencia.

Luego de verificar los presupuestos procesales de la acción, el *a quo* se refirió a la facultad para liquidar el Convenio No. 247 de 2012. Frente a este punto, señaló que dentro del término convenido para la liquidación de mutuo acuerdo, el



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

municipio intentó en dos oportunidades un acercamiento con la E.S.E con ese objetivo. Observó que finalizado aquel, el ente territorial procedió a liquidarlo unilateralmente en el plazo consagrado legalmente para el efecto. De conformidad con lo anotado, el *a quo* concluyó que el trámite impartido a la liquidación unilateral se ajustó a las exigencias de la Ley 80 que lo gobernaban.

A continuación, analizó el material probatorio recaudado en el plenario y el clausulado que conformaba el Convenio Interadministrativo No. 247, a partir de lo cual encontró que el procedimiento de cobro adelantado como retribución del servicio de salud dispensado, en este caso, no seguía las reglas que el sistema de seguridad social contemplaba sobre la glosas a la facturas, ya que su origen emanaba de una relación negocial contractual y, además, por cuanto el mismo negocio estableció los parámetros que debían seguirse para el pago de los servicios prestados.

Siguiendo ese orden, concluyó que, con apego al texto convencional, resultaba ser una obligación de la empresa social del Estado presentar ante el ente territorial los soportes de la inversión de los recursos con el visto bueno del interventor y supervisor que permitiera verificar la procedencia de los pagos reclamados, carga que no fue debidamente atendida por la demandante.

7. El recurso de apelación

La parte demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, con el fin de que fuera revocada y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda.

Al inicio de su argumentación, alegó que la entidad no observó el trámite legal previsto para liquidación del convenio, en consideración a que en la fecha señalada para concertar el cruce bilateral y definitivo de cuentas no se llevó a cabo encuentro alguno, con lo cual se privó a la Central de Urgencias de la posibilidad de discutir el estado económico final del acuerdo.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

Por otra parte, insistió en que el municipio de Melgar no glosó oportunamente las facturas presentadas por la Central de Urgencias, situación que se erigía como impedimento para desconocerlas y negarse al pago de los valores que allí se condensaron.

De otro lado, manifestó que las partes no estipularon que para el pago de las facturas allegadas se debían presentar los soportes de los costos y gastos en que incurrió la empresa social del estado para la prestación de los servicios contratados.

En esa misma línea, señaló que a pesar de lo anterior, la E.S.E sí allegó los soportes de inversión y de los gastos asumidos para ejecutar las actividades contratadas y procedió a enlistarlos. Explicó que al margen de lo anotado, no se podía exigir como requisito para el pago la comprobación de los costos y gastos asumidos por el contratista, ni que estos coincidieran con los valores de las actividades contratadas, porque tal previsión no fue pactada en el contrato.

Advirtió que no existía duda en cuanto a la efectiva prestación de los servicios contratados, dado que así lo aceptaron tanto la interventoría como el municipio. En esa medida, consideró que no cabía cuestionamiento alguno en lo atinente al satisfactorio cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.

8. Actuación en segunda instancia

8.1. En providencia del 17 de noviembre de 2015, la Sección Tercera de esta Corporación admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia.

8.2. Mediante auto del 7 de marzo de 2016 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales y al Ministerio Público para que rindiese su concepto. En el término otorgado, la parte demandada presentó su escrito de



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
 PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

alegaciones, en el cual, básicamente, reiteró los argumentos en que soportó la contradicción. La parte actora guardó silencio.

Dentro del término del traslado especial, el Ministerio Público rindió concepto, en el cual estimó que la sentencia recurrida merecía ser confirmada, toda vez que la parte actora no logró demostrar que la administración municipal de Melgar hubiese desconocido las normas que regían la contratación estatal, o hubiera vulnerado la buena fe contractual o el equilibrio económico del acuerdo.

I. CONSIDERACIONES

Para resolver la segunda instancia de la presente litis se abordarán los siguientes temas: **1)** competencia del Consejo de Estado; **2)** oportunidad para el ejercicio de la acción contractual; **3)** legitimación en la causa; **4)** del régimen jurídico aplicable al Convenio No. 247 de 2011; **5)** sobre la naturaleza del Convenio Interadministrativo No. 247 de 2011; **6)** de la naturaleza de la liquidación unilateral; **7)** la regulación especial aplicable al tipo de contrato y el procedimiento para establecer las sumas a pagar; **8)** análisis de la apelación: **8.1)** de la falta de adelantamiento de la liquidación bilateral; **8.2)** de la extemporaneidad de las glosas a las facturas presentadas; **8.3)** de la soportes de la prestación del servicio de salud contratado; y **9)** costas.

1.- Competencia del Consejo de Estado

1.1.- Se tiene presente que el artículo 104¹ de la Ley 1437 expedida en 2011 (C.P.A.C.A.), vigente a partir de 2 de julio de 2012, prescribe que la Jurisdicción de

¹ "Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

"Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

"(...).



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

lo Contencioso Administrativo se encuentra instituida para juzgar las controversias y litigios originados en los contratos "sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas" e igualmente le corresponde conocer de los contratos "cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado".

El vínculo obligacional en cuyo seno se generó la controversia planteada fue el Convenio No. 247 del 2011, celebrado entre el municipio de Melgar y la E.S.E. Central de Urgencias Louis Pasteur de Melgar.

Así las cosas, se precisa que la parte demandada, municipio de Melgar, es un ente territorial y, en ese orden, con sujeción a lo dispuesto en la Ley 489 de 1998² ostenta la naturaleza de entidad pública. Por la razón advertida, a la cual se adiciona que la entidad demandante, en su condición de Empresa Social del Estado, también goza de naturaleza pública, esta jurisdicción es competente para conocer del presente asunto.

"2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado".

² Ley 489 de 1998. "Artículo 2º.- Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

"Parágrafo. - Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.

"Artículo 14º.- Delegación entre entidades públicas. La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuado en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas.

"Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos".



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

1.2.- Con fundamento en el numeral 5 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 y teniendo en cuenta que el valor de la pretensión mayor³ resulta superior al monto equivalente a 500 salarios mínimos legales vigentes⁴ a la fecha de presentación de la demanda, se concluye que el proceso tiene vocación de doble instancia.

2.- Oportunidad para el ejercicio de la acción contractual

En orden a analizar este presupuesto, es indispensable poner de presente que el Convenio No. 247 de 2011, sobre el cual recae la atención de la Sala, gobernado por las reglas de la Ley 80 de 1993, por las razones que más adelante se profundizarán, fue liquidado unilateralmente a través de acto administrativo suscrito el 20 de junio de 2012⁵⁶, decisión que, al resolver el recurso de reposición interpuesto en su contra, fue confirmada a través de Resolución No. 374 del 27 de noviembre de 2012⁷.

Resulta de capital importancia precisar que, aun cuando no se conoce la fecha en que la última de las mencionadas resoluciones fue notificada, ello no constituye óbice para colegir que el término de caducidad contado a partir del día en que se profirió -27 de noviembre de 2012-, según se observa, comenzó a correr en vigencia del Código Contencioso Administrativo, lo que de suyo conduce a sostener que ese presupuesto se ha de regir por las disposiciones que estaban vigentes a esa fecha en materia de caducidad de la acción, esto es, la Ley 1437 de 2001, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.)⁸.

³ \$715'914.606, por concepto de los valores facturados que no fueron reconocidos y pagados en favor de la demandante, folio 236 del cuaderno 1.

⁴ Con fundamento en el salario mínimo legal vigente de 2014 (\$616.000 X 500 = \$308'000.000). C

⁵ Fls. 191-207 C1.

⁶ Fls. 27-28 C1.

⁷ Fls. 213 a 216 C1.

⁸ Ley 153 de 1887. "Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

En lo referente a este postulado, se hace notar que la regla de la caducidad de la acción –hoy aplicable a las pretensiones del medio de control contractual- no cambió en forma importante, por virtud del nuevo Código. En efecto, el C.P.A.C.A⁹ siguió la regla de los dos años para establecer la caducidad¹⁰.

Además, se identificó que el plazo para la liquidación unilateral del contrato comienza a correr al día siguiente del vencimiento del plazo para realizar la liquidación bilateral, redacción con la cual se afianzó que el cómputo del plazo de liquidación unilateral se desplaza en un día respecto de la fecha en que, para algunos, comenzaba a correr bajo la redacción del antiguo cuerpo normativo (C.C.A.).

Superado este análisis, se reitera que aun sin tener certeza de la fecha en que cobró ejecutoria la Resolución No. 374, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto que liquidó unilateralmente el convenio, incluso de tomar como referencia la fecha de su expedición –27 de noviembre de 2012- con el propósito de contar la caducidad de la acción, se llegaría a la conclusión de que, con sujeción a las reglas de oportunidad del C.P.C.A., al haberse interpuesto la demanda el 13 de enero de 2014, la acción se ejerció dentro del período legalmente establecido.

⁹ "Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

"(...).

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

"(...).

"En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

"iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

¹⁰ Con anterioridad se podía interpretar de la misma forma, con base en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, lo cual se corroboró con la precisión introducida por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

3.- Legitimación en la causa

La Sala encuentra que le asiste legitimación en la causa por activa a la E.S.E. Central de Urgencias Luis Pasteur para integrar el extremo demandante, en su condición de parte dentro del negocio jurídico No. 247 de 2011, escenario jurídico en el que se produjo el acto de liquidación unilateral y la ausencia de reconocimiento de la totalidad de los servicios de salud prestados y facturados.

En cuanto a la parte accionada, la Sala estima legitimado en la causa por pasiva al municipio de Melgar, dada su condición de entidad contratante del acuerdo convencional génesis de la reclamación.

4.- Del régimen jurídico aplicable al Convenio No. 247 de 2011

Uno de los aspectos alrededor de los cuales gravita la controversia se orientó a determinar si los actos acusados de nulidad, por cuyo conducto el municipio de Melgar liquidó unilateralmente el convenio se expidieron con apego a las normas que los regulaban, premisa que, de entrada, impone a la Sala la necesidad de pronunciarse acerca del régimen jurídico por el cual se rigió vínculo convencional existente entre los extremos del litigio.

Para el efecto señalado, la Sala itera que las personas jurídicas que intervinieron en el Convenio 247 del 2011 son, por un lado, el municipio de Melgar y, por otro, la Empresa Social del Estado Central de Urgencias Luis Pasteur.

A lo expuesto se añade que el objeto del acuerdo celebrado el 23 de marzo de 2011, según su cláusula primera, consistió en que la E.S.E Central de Urgencias Luis Pasteur se obligó a *“la prestación del servicio de salud del primer nivel de complejidad a la población pobre y vulnerable en lo no cubierto con subsidio a la demanda tendiente a disminuir la mortalidad infantil”*.

A su turno, al tenor de la cláusula cuarta, como contraprestación por los servicios de salud prestados, el municipio de Melgar debía pagar a la E.S.E el precio del



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

acuerdo convenido en la suma de \$2.449'881.596, los cuales serían pagados a una cuenta especial denominada Convenio Interadministrativo Alcaldía de Melgar – Central de Urgencias Louis Pasteur E.S.E., de la siguiente manera: a) un pago anticipado del 45% del valor total y B) el saldo restante se desembolsaría en nueve pagos mensuales.

Establecido lo anterior, procede la Sala a referirse a la regulación normativa que para la época de la celebración del convenio informó la actividad contractual del municipio de melgar y de la empresa social del Estado Central de Urgencias Louis Pasteur de Melgar.

Se precisa que el municipio de Melgar, por su categoría de ente territorial, de conformidad con lo dispuesto en la letra a) del ordinal uno del artículo 2º de la Ley 80 de 1993¹¹, es una entidad estatal que en su actividad contractual se sujeta al ámbito de cobertura del Estatuto General de Contratación Estatal.

Por su parte, la demandada E.S.E. Central de Urgencias Louis Pasteur aun cuando, con arreglo a lo advertido con anterioridad, en atención a su naturaleza de empresa social del Estado, participa de la naturaleza de entidad pública, no por ello a los contratos por ella celebrados les resulta aplicable el Estatuto de Contratación de la Administración recogido en la Ley 80 de 1993, ya que, por mérito de lo establecido por el legislador, la actividad comercial de ese tipo de

11 Según el artículo 32 del Estatuto de Contratación Estatal, son contratos estatales aquellos celebrados por las entidades descritas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, el cual dispone:

“Para los solos efectos de esta ley:

“1o. Se denominan entidades estatales:

“a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

“(…)”.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

entidades, como de algunas otras, se encuentra excluida de la cobertura de aquel compendio legal.

En efecto, de conformidad con la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia, se dispuso que en materia contractual las empresas sociales del Estado se registrarían por el derecho privado, pero podrían utilizar discrecionalmente las cláusulas exorbitantes consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración.

Con fundamento en la previsión legal en referencia, los contratos celebrados por la E.S.E. Central de Urgencias Louis Pasteur se habrían de regir por el derecho privado.

Según se observa, en la relación negocial consistente en la prestación de los servicios de salud que se encuentra en controversia intervino, por un lado, el municipio de Melgar, ente territorial sometido para estos efectos al régimen de contratación estatal, y, por otro, la E.S.E. Central de Urgencias Louis Pasteur como prestataria del servicio, entidad pública cuyos vínculos contractuales habrían de gobernarse por el derecho privado.

Así pues, ante la disparidad del régimen normativo llamado a informar los negocios jurídicos celebrados por ambas entidades, la Sala advierte que en este caso la relación negocial que surgió entre ambos extremos se rigió por las normas del Estatuto de Contratación Estatal.

Al respecto, debe destacarse que en el caso subexamine la entidad estatal que se encuentra sometida al Estatuto de Contratación Estatal, municipio de Melgar, fungió como contratante en la relación obligacional cuyo cumplimiento se discute, es decir, que demandó de un tercero, en este caso también de naturaleza pública pero regida por el derecho privado, la prestación de unos servicios para llevar a cabo su cometido institucional, consistente, entre otros, en ejecutar el plan de desarrollo 2008-2011, dentro del cual se encontraban las actividades encaminadas a la prevención de la mortalidad materno infantil en esa municipalidad, por manera



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

que es el instrumento normativo de derecho público el que debe regir esa relación, en tanto su función se encuentra claramente concebida para concretar el fin estatal en materia de salud allí sumido.

En el contexto de la regla plasmada, se tiene que la entidad estatal sometida al imperio de la Ley 80 es la que, para la consecución de sus fines, debe adelantar el respectivo procedimiento de selección del contratista, llevar a cabo las gestiones para apropiar y disponer las respectivas partidas presupuestales, adjudicar el contrato producto de aquél y posteriormente celebrarlo con el oferente vencedor, etapas que se imponen llevar a cabo con apego al catálogo de normas contenidas en el estatuto de contratación estatal.

El panorama expuesto lleva a concluir que, atendiendo al régimen legal de prevalente aplicación, la etapa de liquidación del acuerdo de voluntades, como todas las que la antecedieron, necesariamente debía realizarse con arreglo a las disposiciones que sobre la materia regulaba el Estatuto de Contratación Estatal y las normas que lo modificaron y reglamentaron, en cuanto resultaran compatibles con la naturaleza del mismo.

5.- Sobre la naturaleza del Convenio Interadministrativo No. 247 de 2011

Una vez advertido que el régimen de contratación que irradió la relacional obligacional existente entre el municipio del Melgar y la E.S.E. Central de Urgencias Louis Pasteur correspondió al de las normas de la Ley 80, la Sala estima conveniente referirse a la naturaleza contractual del acuerdo celebrado entre las mismas.

Tal como se ha reconocido en diversas oportunidades por el Consejo de Estado, los *“convenios interadministrativos”* deben ser estimados bajo las reglas de los contratos estatales, cuando quiera que, *“como en el asunto sub judice, involucran prestaciones patrimoniales, asumen idéntica naturaleza obligatoria y, en consecuencia, idénticos efectos vinculantes y judicialmente exigibles en relación con los que se predicán de cualquier otro ‘acuerdo de dos o más partes para*



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
 PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

*constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial', en los términos del artículo 864 del Código de Comercio*¹².

Se reitera la jurisprudencia citada, teniendo en cuenta que resulta aplicable al Convenio Interadministrativo 247 de 2011, por razón del objeto pactado y del contenido obligacional dentro del cual se encuentra enmarcado.

La Sala evidencia la existencia de prestaciones recíprocas entre las partes, de acuerdo con las obligaciones pactadas, de las cuales, se destacan que el ente territorial demandó de la empresa social del estado la prestación de servicios de salud en favor de la población rural y urbana que se hallara en condición de pobreza y vulnerabilidad, prestación que se dividiría en tres componentes: 1. Promoción de la salud, prevención de la enfermedad en infantes y población escolar menor de 5 años; 2. Prevención de la salud y prevención de riesgos en mujeres gestantes y lactantes; 3. Brigadas para la prestación de servicios de salud en el área rural 5 por cada vereda del municipio, en favor de la población pobre y vulnerable.

El municipio de Melgar, por su parte, además de obligarse a pagar el precio por los servicios de salud prestados a sus habitantes, le asistía la obligación de ejercer la supervisión de las actividades contratadas a través de su Secretaría de Salud. Adicionalmente, se reservó la facultad de imponer multas en caso de incumplimiento.

Finalmente, en la cláusula décima se estipuló que el convenio se liquidaría de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007 y su decreto reglamentario 2474 de 2008.

¹² 1. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente (E): Mauricio Fajardo Gómez, sentencia de 23 de junio de 2010, radicación número: 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860), actor: departamento de Risaralda; demandado: Fondo De Cofinanciación para la Inversión Social FIS-. 2. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 7 de octubre de 2009, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, radicación número: 25000-23-24-000-2000-00754-01(35476), actor: Asociación Nacional de Transportadores del Sur-Asonal-Transur, referencia: acción de controversias contractuales.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

De la lectura del texto contractual, la Sala extrae que más allá de la unión de esfuerzos en procura del fin común, característica inherente de los convenios celebrados entre entidades públicas, en realidad se reafirma la naturaleza conmutativa y recíproca de las prestaciones y contraprestaciones inmersas dentro del acuerdo en examen.

Lo dicho respecto de los intereses contrapuestos envueltos en su celebración y a la naturaleza de las partes, lleva a además a descartar la identidad del Convenio No. 247 de 2011 con aquel regulado por el artículo 355 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, forma de asociación¹³ con arreglo a la cual “El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

En suma, en criterio de la Sala, el municipio, como ente contratante del servicio de salud dispensado por la E.S.E., bien podía ejercer la facultad de liquidación unilateral del negocio prevista en las normas condensadas en el Estatuto de Contratación Estatal, específicamente en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, con apoyo además en las razones que inmediatamente será objeto de profundización.

¹³ En los términos del artículo primero del Decreto 777 de 1992, por el cual se reglamentó el artículo 355 de la Constitución Política, cuando el convenio se celebre por la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público. En ese caso el convenio se informará por las normas del derecho común, sin perjuicio de que se puedan pactar cláusulas excepcionales.

Al tenor del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, cuando alguna entidad estatal, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, se asocie con personas jurídicas particulares, y de esa asociación surja una persona jurídica sin ánimo de lucro, esta se sujetará a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.



497

Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

6.- De la naturaleza de la liquidación unilateral

Habiendo precisado la naturaleza conmutativa y de prestaciones recíprocas del contrato interadministrativo que ocupa la atención de esta instancia, a continuación la Sala se ve convocada a realizar las siguientes precisiones en relación con la facultad de liquidarlo unilateralmente.

Para ese propósito resulta indispensable escudriñar si la liquidación unilateral del negocio jurídico puede ser considerada o no una potestad excepcional de aquellas cuya incorporación en los contratos interadministrativos, en los términos del parágrafo¹⁴ del artículo 14 del Estatuto de Contratación Estatal, no se encuentra autorizada.

La naturaleza de la liquidación unilateral del contrato no ha sido un tópico pacífico para la jurisprudencia.

Aunque no existe discusión en cuanto a que se trata de un balance o corte final de cuentas, de cuyo contenido es posible determinar si alguno de los extremos de un contrato le debe algo al otro y, de ser así, en qué cuantía, en algunos pronunciamientos se ha convenido acerca de su equiparación a una verdadera potestad excepcional en tanto constituye una expresión unilateral de la administración con efectos vinculantes y obligatorios para el contratista¹⁵, mientras que en otros se ha aceptado como una prerrogativa pública que no alcanza a ostentar aquella connotación, dado que la finalidad de las potestades

¹⁴ Artículo 14 de la ley 80 de 1993. "Parágrafo.- En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales".

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 20 de mayo de 2004, exp. 25.154, C.P. María Elena Giraldo Gómez. "En el ordenamiento legal aparece una restricción en los CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS para la utilización de poderes excepcionales y con estos el de liquidar unilateralmente el contrato porque tanto el contratante como el contratista son sujetos públicos, relación horizontal de la Administración Estado que impide, de naturaleza, la imposición de decisiones unilaterales en el mundo de los negocios jurídicos a la contraparte que también es Estado".



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

excepcionales radica en asegurar que el servicio público objeto del contrato se cumpla de manera continua e ininterrumpida o en evitar su paralización o su grave afectación y no en definir las cuentas del contrato y en cobrar sumas de dinero al co-contratante¹⁶.

Como punto de referencia en relación con este tema y con el propósito de identificar cuáles decisiones se hallan inmersas dentro de la noción "*proferidas en ejercicio de potestades excepcionales*", conviene advertir que, a su turno, la Corte Constitucional¹⁷, al analizar la exequilibridad de los artículos 70 y 71 de la Ley 80 de 1993, delimitó la categoría de potestades excepcionales exclusivamente a las previstas en el artículo 14 de la Ley 80, lo que de suyo excluyó de ese listado la liquidación unilateral del negocio jurídico.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 14 de diciembre de 2000, Exp. 1293, C.P. Luis Camilo Osorio Isaza. "*El régimen de cláusulas exorbitantes que rigió en la legislación colombiana fue reemplazado por otro en el cual cambia incluso la denominación por la de cláusulas excepcionales y básicamente se consideran como tales las de interpretación, modificación y terminación unilateral de los contratos, incluida la declaratoria de caducidad; también se clasifica en este mismo rango la que establece el sometimiento a las leyes nacionales (anteriormente equivalía a la denominada 'renuncia a la reclamación diplomática'). La doctrina menciona otras cláusulas como 'de privilegio' porque denotan 'algún tipo de ventaja para la entidad estatal contratante', pero no operan ni tendrían los mismos privilegios de las anteriores. Se mencionan la de reversión y la de garantías, bajo el argumento de que no constituyen materia totalmente ajena a la contratación privada. Además, existe otro género de cláusulas, 'las especiales' que anteriormente tuvieron cabida en la legislación y hoy son objeto de pacto, o sea cláusulas o estipulaciones contractuales, que incluyen las multas y las denominadas penales pecuniarios; finalmente, otras actuaciones privilegiadas de la Administración entre las cuales se mencionan la liquidación unilateral y la terminación por nulidad absoluta*".

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 de marzo de 2015, Exp. 32.797, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa "..., pues la liquidación unilateral del contrato es una facultad legal pero no de aquellas que implican el ejercicio de una potestad exorbitante ya que la Ley 80 de 1993 en ninguna parte la enlista como tal".

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-1436 del 25 de octubre de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. "*Significa lo anterior que cuando la materia sujeta a decisión de los árbitros, se refiera exclusivamente a discusiones de carácter patrimonial que tengan como causa un acto administrativo, éstos podrán pronunciarse, como jueces de carácter transitorio. Mas, en ningún caso la investidura de árbitros les otorga competencia para fallar sobre la legalidad de actos administrativos como los que declaran la caducidad de un contrato estatal, o su terminación unilateral, su modificación unilateral o la interpretación unilateral, pues, en todas estas hipótesis, el Estado actúa en ejercicio de una función pública, en defensa del interés general que, por ser de orden público, no puede ser objeto de disponibilidad sino que, en caso de controversia, ella ha de ser definida por la jurisdicción contencioso administrativa, que, como se sabe, es el juez natural de la legalidad de los actos de la administración, conforme a lo dispuesto por los artículos 236, 237 y 238 de la Carta Política*".



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

En pronunciamiento del 10 de junio de 2009, esta Sección¹⁸ discurrió sobre el alcance interpretativo de la providencia de la Corte Constitucional y precisó que los particulares investidos de funciones jurisdiccionales transitorias no podían conocer sobre la legalidad de los actos administrativos contractuales que comportaran el ejercicio de cláusulas exorbitantes o excepcionales al derecho común, con categórica referencia a aquellos que consagró expresamente el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, esto es, los de: a) interpretación unilateral del contrato, b) modificación unilateral del contrato, c) terminación unilateral del contrato, d) sometimiento a las leyes nacionales, e) caducidad y f) reversión, y al tiempo consideró que los demás actos administrativos contractuales, es decir, aquellos proferidos en desarrollo de facultades distintas a las condensadas por el artículo 14, sí podían ser sometidos al conocimiento y a la decisión de árbitros.

En similar perspectiva esta Corporación¹⁹ reiteró lo expuesto en la sentencia del 10 de junio de 2009, en cuanto a que los tribunales de arbitramento podían

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de junio de 2009, expediente 36.252, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. “...la Sala encuentra que el condicionamiento que se ha venido mencionando fue establecido por la Corte Constitucional sobre la base de considerar que los aludidos actos administrativos –cuyo examen no puede ser sometido al conocimiento de los árbitros– son precisamente los que profieren las entidades estatales contratantes en ejercicio de las facultades o potestades que consagra de manera expresa el hoy vigente artículo 14 de la Ley 80 de 1993, es decir: a) interpretación unilateral del contrato; b) modificación unilateral del contrato; c) terminación unilateral del contrato; d) sometimiento a las leyes nacionales; e) caducidad y f) reversión, conjunto de prerrogativas éstas que la Corte Constitucional identificó como los poderes excepcionales y a las cuales limitó, a la vez, el sentido de esa noción genérica para los efectos del fallo en cuestión....”.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de octubre de 2012, Exp. 39.942, C.P. Enrique Gil Botero “En este orden, y en esta lógica, la conclusión que parece uniforme en estas líneas es que existen múltiples actos administrativos que pueden dictarse al interior de una relación contractual, y que entre ellos, una parte, los derivados de las potestades exorbitantes de la ley 80 de 1993, no pueden ser juzgados por los tribunales de arbitramento; los demás actos administrativos contractuales sí”. Esta postura fue reiterada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia en auto del 27 de febrero de 2013, Exp. 20.521, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera: “lo cierto es que los únicos actos administrativos cuyo control se encuentra excluido de la competencia arbitral son, en vigencia de la Ley 80 de 1993, aquellos dictados en ejercicio de las potestades consagradas exclusivamente por el artículo 14 (en vigencia del Decretoley 222 de 1983 eran los señalados en el artículo 76), pues así lo entendió la Corte Constitucional al pronunciar la exequibilidad condicionada de los artículos 70 y 71 de la Ley 80 de 1993, de modo que los demás actos administrativos proferidos en desarrollo de la relación contractual no se hallan excluidos de la competencia arbitral, posición que posteriormente fue unificada”. en el auto dictado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, el 18 de abril de 2013, dentro del expediente No. 17.859, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

conocer de los conflictos derivados de los actos administrativos expedidos con ocasión de la relación contractual, excepto de los proferidos con fundamento en los poderes exorbitantes contenidos en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, en esta ocasión, siguiendo el derrotero trazado en veces precedentes, la Sala considera que la taxatividad de las cláusulas excepcionales agrupadas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1999 conduce a que su aplicación sea restrictiva y que, en esa virtud, solo se conciban como tales las que allí se enuncian, sin que con ello se pretenda desconocer el carácter de prerrogativas especiales de las demás facultades unilaterales de las que se encuentra investida la Administración por ministerio de la Ley²⁰.

En el orden trazado, la Sala concluye que la entidad estatal que fungió como contratante de la prestación de servicios de salud, en este caso el municipio de Melgar, se encontraba facultada para liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo²¹ No. 247 de 2011, no solo por las razones advertidas en punto a la falta de correspondencia de esa decisión con una potestad excepcional, como también por tratarse de una regla general que rige los contratos estatales de tracto sucesivo, frente a la cual, valga anotar, no opera una excepción legal que en este evento la restrinja.

Al respecto, no puede perderse de vista que, a la luz de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, en consonancia con lo consagrado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, se tiene que los contratos de tracto sucesivo, como el de

²⁰ Esta Postura fue reiterada en sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 8 de marzo de 2017, exp. 50.890, demandante, Consorcio Ingeconas, demandado: E.S.E Hospital Centro Oriente.

²¹ En oportunidad anterior, esta Subsección convino acerca de la posibilidad de liquidar unilateralmente un contrato interadministrativo en los siguientes términos: "A diferencia de lo que se consideró en la sentencia de primera instancia, la Sala estima que la potestad de liquidación unilateral del contrato sí existía en este caso, en cabeza del departamento de Casanare, entidad contratante, con base en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993, que fue expresamente invocado en la cláusula octava del Convenio Interadministrativo 00575. Por tal razón, en esta providencia se considerará el plazo para la liquidación unilateral del convenio, dentro del cómputo para establecer la oportunidad de la acción contractual" (destaca la Sala). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 23 de marzo de 2017, exp. 49.442, actor: departamento de Casanare, demandado: municipio de Támara.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
 PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

prestación de servicios sometido a examen, serán objeto de liquidación de mutuo acuerdo o de forma unilateral a falta de aquella, de tal suerte que al no existir para el caso concreto una excepción que convalide la ausencia de esta última facultad en cabeza de la Administración para proceder en esa dirección, propio es concluir que debe atenderse a la regla general que viabiliza su ejercicio.

Ahora bien, a juicio de la Sala no sobra aclarar que lo dicho en torno a la facultad del municipio de Melgar para dictar el acto de liquidación unilateral del Contrato No. 247 de 2011 no podría hacerse extensivo a la E.S.E Central de Urgencias Louis Pasteur para a partir de las mismas conclusiones dotarla de esa competencia.

Ello es así, por cuanto, en primer lugar, dicha facultad se halla reservada a la entidad estatal que dentro el vínculo comercial hubiera desempeñado el rol de contratante²², esto es, a aquella que hubiera demandado de otro la prestación de un servicio para el cumplimiento de su cometido misional, condición que en este caso ostentó el ente territorial y no la empresa social del Estado.

De manera articulada con lo anterior, debe tenerse en cuenta que con independencia de que el régimen de prevalente aplicación en el caso del negocio jurídico No. 247 de 2011 fuera el recogido en las normas de contratación estatal, no por ello puede afirmarse que en tal virtud la empresa social del Estado que fungió como contratista, y que igualmente participaba de la condición de entidad pública, se hallara revestida de las mismas facultades que dicha compilación consagró para las entidades estatales contratantes.

Sobre el particular, cabe reiterar que la actividad contractual de las empresas sociales del Estado, por disposición de la Ley 100 de 1993, se encuentra gobernada por las normas del derecho privado y al tiempo ese mismo compendio

²² Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

"(...).

"En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C".



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

normativo consagró que podrían discrecionalmente “*utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública*”.

Con apoyo en lo expuesto, ha de concluirse que cuando la Ley 100 de 1993 autorizó a las Empresas Sociales del Estado para que en su actividad contractual utilizaran “*cláusulas exorbitantes*”, hoy excepcionales, concatenado con todo lo dicho hasta este punto, debe entenderse que dicha permisión comprende aquellas cláusulas que según el Estatuto de Contratación Estatal ostentan de manera expresa dicha denominación, es decir, las contenidas en el pluricitado artículo 14, circunstancia que, se reitera, no incluye la facultad de liquidación unilateral del contrato.

Así pues, ante la ausencia de autorización legal expresa que faculte a la empresa social del Estado para liquidar unilateralmente el contrato, ha de decirse que, incluso, de existir un convenio estipulado en esos términos no estarían llamado a producir efecto alguno, en tanto no cuenta con sustento normativo que lo admita.

En línea con lo anterior, resulta pertinente traer a colación el pronunciamiento de fecha 20 de febrero de 2014, en el cual, la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación suspendió provisionalmente unos actos administrativos expedidos por una entidad pública sometida a derecho privado, entre ellos el que liquidó unilateralmente el contrato:

“...en el presente caso esa potestad de cumplimiento no podía ser ejercida de manera unilateral por encontrarse sometida la relación contractual a las reglas propias del derecho privado, en las que no se permite -salvo en ciertos casos expresamente previstos en la ley- que las partes contratantes ejecuten o hagan cumplir las disposiciones pactadas. Por este motivo, es evidente que las decisiones unilaterales adoptadas por Ecopetrol S.A. de imponer multa, declarar el incumplimiento grave del contrato, declarar la ocurrencia del siniestro, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y liquidar unilateralmente el contrato son manifiestamente ilegales al haber sido expedidas sin ostentar la competencia legal”²³ (Subrayas y negrillas fuera del texto).

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Exp: 45310. C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.



500

Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

Esta postura igualmente fue acogida por esta Subsección en providencia del 14 de octubre de 2015²⁴, en la cual se señaló que el negocio jurídico sometido a su consideración no podía ser liquidado unilateralmente, por cuanto si bien en el manual de contratación de la entidad pública contratante se contempló dicha posibilidad, lo cierto era que ese reglamento no tenía la virtualidad de disponer sobre aquello que gozaba de reserva constitucional y legal.

Para concluir, la Sala estima que el municipio de Melgar, entidad estatal contratante dentro del Convenio No. 247 de 2011, por ministerio de lo dispuesto en el la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007, régimen jurídico que gobernó dicho acuerdo, le asistía la facultad de liquidarlo unilateralmente, potestad que por las razones expuestas no se predicaba de la empresa social del Estado prestataria del servicio contratado.

7. La regulación especial aplicable al tipo de contrato y el procedimiento para establecer las sumas a pagar

Sin perjuicio de que la normativa aplicable al mencionado convenio corresponde al Estatuto de Contratación Estatal, en este oportunidad y de cara al hecho de que el acuerdo de voluntades tuvo por objeto la prestación de servicios de salud a la población pobre y vulnerable en lo no cubierto con subsidio a la demanda, resulta necesario referirse a las normas especiales que regulan esta tipología comercial en el ámbito de la salud, frente a lo cual vale aclarar que dichas normas no variaron el régimen jurídico aplicable al mismo, en tanto no establecieron un esquema de contratación distinto al regulado por la Ley 80 de 1993 que rige la actividad comercial del ente territorial contratante ni desplazaron la aplicación de sus disposiciones a esos acuerdos, sino que, de manera puntual, se centraron en atribuir competencia a los entes territoriales para su celebración, en introducir normas relativas a la transferencia de los recursos para cubrir su prestación y para proceder al pago de los mismos en favor de los entes prestadores del servicio.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Exp. 48502, C.P. Hernán Andrade Rincón.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

Aclarado lo anterior se advierte que el cometido público que llevó al municipio de Melgar a la celebración del Convenio No. 247 de 2011 encuentra su soporte normativo en la Ley 715 de 2001, a través de la cual se dictaron disposiciones para organizar la prestación de los servicios de salud y en desarrollo de la misma, se asignó a los municipios²⁵ la competencia para “44.2.3. Celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías”.

En atención a los dictados de su artículo 48, los recursos del sistema general de participaciones destinadas a la financiación de la población pobre mediante subsidios a la demanda, asignados a los entes territoriales serían distribuidos entre los distritos, los municipios y los corregimientos.

Al año siguiente, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto 1281 de 2002, por el cual se expidieron las normas que habrían de regular los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación del servicio.

Uno de los aspectos regulados por ese cuerpo normativo correspondió al trámite que debía impartirse a las cuentas presentadas por los prestadores de servicio de salud, gestión que quedó esquematizada como sigue:

***“Artículo 7°. Trámite de las cuentas presentadas por los prestadores de servicios de salud. Además de los requisitos legales, quienes estén obligados al pago de los servicios, no podrán condicionar el pago a los prestadores de servicios de salud, a requisitos distintos a la existencia de autorización previa o contrato cuando se requiera, y a la demostración efectiva de la prestación de los servicios.*”**

²⁵ “Artículo 48. Financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda. Los recursos del Sistema General de Participaciones destinados para la financiación de la población pobre mediante subsidios a la demanda, serán los asignados con ese propósito en la vigencia inmediatamente anterior, incrementados en la inflación causada y en el crecimiento real de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud. Los recursos que forman parte del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales asignados a este componente, serán distribuidos entre distritos, municipios y corregimientos departamentales”.



501

Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

“Cuando en el trámite de las cuentas por prestación de servicios de salud se presenten glosas, se efectuará el pago de lo no glosado. Si las glosas no son resueltas por parte de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, IPS, en los términos establecidos por el reglamento, no habrá lugar al reconocimiento de intereses, ni otras sanciones pecuniarias.

“En el evento en que las glosas formuladas resulten infundadas el prestador de servicios tendrá derecho al reconocimiento de intereses moratorios desde la fecha de presentación de la factura, reclamación o cuenta de cobro.

“Las cuentas de cobro, facturas o reclamaciones ante las entidades promotoras de salud, las administradoras del régimen subsidiado, las entidades territoriales y el Fosyga, se deberán presentar a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la prestación de los servicios o de la ocurrencia del hecho generador de las mismas. Vencido este término no habrá lugar al reconocimiento de intereses, ni otras sanciones pecuniarias”.

Seguidamente, en su artículo 16 consagró el pago de la prestación del servicio de salud a la población pobre, en lo no cubierto con subsidios a la demanda a cargo de las entidades territoriales. Al respecto contempló:

“Las entidades territoriales garantizarán el flujo mensual de caja de los recursos destinados a financiar la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Las reglas para el pago a las instituciones con las que exista convenio y/o contrato serán las mismas establecidas para los pagos de las Administradoras del Régimen Subsidiado a las Instituciones Prestadoras de Salud, IPS”.

Años después, la Ley 1122 de 2007, en su artículo 26, precisó que las entidades territoriales contratarían con empresas sociales del Estado, debidamente habilitadas, la atención de la población pobre no asegurada y lo no cubierto por subsidios a la demanda.

Finalmente, la Ley 1438, promulgada el 19 de enero de 2011, -antes de la celebración del convenio que ocupa la atención de la Sala-, cuyo propósito fue modificar algunas normas del sistema general de seguridad social, frente al trámite de las glosas estableció:

*“**Artículo 57. Trámite de glosas.** Las entidades responsables del pago de servicios de salud dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la 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 la normatividad vigente. Una vez*



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

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, indicando su aceptación o justificando la no aceptación. La entidad responsable del pago, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la recepción de la respuesta, decidirá si levanta total o parcialmente las glosas o las deja como definitivas.

“Si cumplidos los quince (15) días hábiles, el prestador de servicios de salud considera que la glosa es subsanable, tendrá un plazo máximo de siete (7) días hábiles para subsanar la causa de las glosas no levantadas y enviar las facturas enviadas nuevamente a la entidad responsable del pago.

“Los valores por las glosas levantadas total o parcialmente deberán ser cancelados dentro del mismo plazo de los cinco (5) días hábiles siguientes, a su levantamiento, informando al prestador la justificación de las glosas o su proporción, que no fueron levantadas.

“Una vez vencidos los términos, y en el caso de que persista el desacuerdo se acudirá a la Superintendencia Nacional de Salud, bien sea en uso de la facultad de conciliación o jurisdiccional a elección del prestador, en los términos establecidos por la ley” (subraya la Sala).

Como síntesis del recuento normativo emprendido, se concluye que los entes territoriales se encuentran facultados para celebrar ese tipo de contratos con las empresas sociales del Estado, acuerdos que, como se indicó, en la etapa previa a su formación, celebración, ejecución y liquidación se informan del régimen jurídico previsto en la Ley 80 de 1993²⁶ y sus modificaciones, sin perjuicio de que estén llamados a nutrirse de la legislación especial en materia de salud, en lo que resulte compatible y, específicamente, en la prestación de servicios a la población pobre no asegurada y lo no cubierto con subsidios a la demanda.

Dentro de las materias expresamente reguladas por las disposiciones en salud se halla el trámite de las cuentas presentadas por el prestador del servicio al ente responsable de su pago para su reconocimiento. Sin embargo, la aplicación de

²⁶ Norma que está llamada a irradiar el clausulado contractual, por supuesto con inclusión de las precisiones y prohibiciones que allí se contemplan, como aquella prevista en el parágrafo del artículo 14 en cuanto se refiere a la prescindencia de las potestades excepcionales en los contratos interadministrativos.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
 PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

sus términos, en cualquier caso, deberá armonizarse con las estipulaciones contractuales que versen sobre el mismo aspecto.

En apoyo de esta premisa, conviene traerse a colación un pronunciamiento de esta Corporación, con ocasión del cual se refirió al alcance de algunas normas afines a las citadas, concretamente a los artículos 3 y 4 del Decreto 723 de 1997, por el que se dictaron disposiciones que reglamentaron algunos aspectos de las relaciones entre las entidades territoriales, las entidades promotoras de salud y los prestadores de servicios de salud.

En esa oportunidad, el Consejo de Estado, al conocer de la acción de nulidad promovida en contra de las disposiciones sobre plazos para los pagos, incluidas en los artículos 3 y 4 del Decreto 723 de 1997, advirtió la legalidad de la reglamentación y su carácter supletivo, así:

“Sin embargo, las normas aludidas no coliden con las disposiciones demandadas de carácter reglamentario, puesto que los artículos 3o y 4o del Decreto 723 de 1997, constituyen normas supletivas que deberán observarse frente al silencio de los contratantes cuando no pacten la forma como se materializará la forma de pago. Además, dichas normas no hacen alusión a elementos esenciales del contrato, de su naturaleza, ni a modalidades de contratación, simplemente los artículos reglamentarios establecen el trámite a seguir cuando las partes no establezcan los términos para el pago, pues en la medida que los contratantes acuerden sus propias reglas de juego que satisfagan la prestación del servicio y su contraprestación no habrá lugar a la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 3º y 4º del Decreto 723 de 1997; (...) las normas del decreto reglamentario no hicieron otra cosa que expedir algunas disposiciones que regularon aspectos de las relaciones entre las entidades territoriales, las entidades promotoras de salud y los prestadores del servicio de salud, como ocurrió con el trámite a seguir frente a silencio de los contratantes en relación con los términos de pago derivados de la prestación del servicio”²⁷.

Mutatis mutandi, aunque se trata de normas diferentes a las que ahora se comentan, la Sala advierte la similitud con las materias sobre las cuales recayó la citada reglamentación, cuestión que abre la posibilidad de hacer extensivas a esta

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de noviembre de 2005, exp. 14501, C.P: Ramiro Saavedra Becerra.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

causa las mismas consideraciones en que se cimentó el anterior razonamiento en lo concerniente a la necesidad de consultar el clausulado contractual en las cuestiones relativas a la forma y términos de pago pactados, en orden a articularlas o, si se quiere, complementarlas, que no derogarlas, con o por las disposiciones normativas a la que se hizo alusión.

8.- Análisis de la apelación

La sustentación de la apelación radicó en tres puntos esenciales:

a) Se cuestionó la validez del acto de liquidación unilateral, por no haberse adelantado previamente el trámite de liquidación bilateral, omisión que, a juicio del recurrente, vulneró el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007; b) Se censuró la legalidad del acto de liquidación unilateral, por no haber incluido allí los valores totales cobrados en las facturas, en contravía de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 1438 de 2011, dado que no se tuvo en cuenta que las glosas elevadas frente a las mismas resultaban extemporáneas y en tal virtud no podían desconocerse los servicios prestados; y c) se reprochó que las glosas a las facturas presentadas se hubieran fundamentado en el hecho de que no se allegaron los soportes de los costos en que incurrió la E.S.E para prestar los servicios contratados, debido a que no fue en esos términos en los que quedó convenido el pago.

En ese orden serán resueltos, a la luz de los hechos que se encuentra probados:

-. El 23 de marzo de 2011, el municipio de Melgar y la E.S.E. Central de Urgencias Louis Pasteur celebraron el Convenio No. 247 de 2011, cuyo objeto consistió en la prestación de servicios de salud del primer nivel de complejidad a la población pobre y vulnerable, en lo no cubierto con subsidio a la demanda, tendiente a disminuir la mortalidad infantil. Las actividades que habría de ejecutar la central se describen en el siguiente cuadro (se transcribe literal, incluso con eventuales errores):



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

	"Actividad"	Unidad medida	de	No.	Valor unitario	Valor total
	Componente 1. Promoción de la salud, prevención de la enfermedad infantes y población escolar menor de 5 años del municipio de Melgar.					1.500'881.596
1	Implementación (dotación y capacitación) de seis UAIRACS y UROCS en las veredas del municipio de que no estén cubiertas con la estrategia AIEP.	Unidades en funcionamiento		8	4'000.000.	32'000.000
2	Entrega material didáctico a los centros de atención a niños entre 2 y 5 años, que contenga información sobre enfermedades prevalentes de la infancia a los hogares comunitarios: Galén, Versailles, Yajaira, Sicómbro, Cualamana y Comedores infantiles UARAC y UROCS, Central de Urgencias (prevención de enfermedades prevalentes de la infancia teatrino. Titeres más guía).	Kit material didáctico		35	2'000.000	70'000.000
3	Apoyo logístico en el cumplimiento de las coberturas a vacunar en el 100% de la población objeto PAI: menores de cinco años y mujeres en edad fértil y gestantes (en transporte y vacunadoras)	Vacunas aplicadas		1	20'081.596	20'081.596
4	Campaña de suministro de antiparasitarios a niños entre 2 y 5 años pertenecientes a los hogares semilla de vida, Comedores Infantiles, Mirringa Mirronga, PAIPI y Desayunos Escolares. Se debe realizar una por cada comedor y hogar.	12 campañas		12	2'000.000	24'000.000
5	Campaña de suministro de antiparasitarios a niños entre 2 y 5 años pertenecientes a 26 veredas del municipios. Una por cada vereda	26 campañas		26	2'200.000	57'200.000
6	Campaña de suplementación con vitaminas y minerales a niños entre 6 meses y años pertenecientes a los hogares semilla de vida, a los comedores infantiles, PAIPI, Sala Cuna y Mirringa Mirronga. Una por cada comedor.	12 Campañas		12	2'500.000	30'000.000
7	Suplementación con vitaminas y minerales a niños entre 6 meses y 5 años pertenecientes a las veredas del municipio. campañas una por cada vereda	26 campañas		26	2'600.000	67'600.000
8	Complementar nutricionalmente 1 vez por mes a 600 menores de 5 años pertenecientes a los comedores infantiles en el sector rural y urbano del municipio.	Complemento nutricional		6.000	200.000	1'200.000
	Componente 2. Promoción de la salud y prevención de riesgos en mujeres gestantes y lactantes					219'000.000
9	Taller sobre cuidados del puerperio y del recién nacido ofrecido a 120 gestantes. Divididos en 3 grupos de 40 gestantes.	Talleres		3	3'000.000	9'000.000
10	Gimnasia prenatal ofrecida por profesional de la salud especializado en el tema, para las gestantes del municipio de Melgar divididas en tres grupos.	Sesiones		22	1'000.000	22'000.000
11	Taller lúdico educativo de estimulación temprana para las gestantes del municipio de Melgar divididas en tres grupos	Talleres		3	3'000.000	9'000.000
12	Suministro de complemento balanceado a 150 madres gestantes, 2 complementos por mes	Complemento nutricional		3.000	35.000	105'000.000
14	Suministro de suplemento nutricional a 180 madres lactantes de niños de 0 a 6 meses por 10 meses 1 suplemento por mes	Micronutrientes		1800	30.000	54'000.000
15	Campaña a la comunidad de gestantes, lactantes y con menores de dos años sobre lactancia materna promocionando los estilos de vida saludable con su respectiva guía de nutrición adecuada para la edad	Campaña		4	5'000.000	20'000.000
	COMPONENTE 3: POBLACION POBRE Y VULNERABLE NO ATENDIO CON SUBSIDIO A LA DEMANDA					540'800.000
16	Brigadas para la prestación de servicios de salud en el área rural, 5 por cada vereda del municipio	Brigadas de salud		150	5'000.000	730'000.000
	VALOR TOTAL DEL CONVENIO					2.449'881.596"

En la cláusula cuarta del Convenio No. 147 de 2011 se estipuló (se transcribe literal, incluso con eventuales errores):



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

“CLAÚSULA CUARTA. VALOR DEL CONVENIO Y FORMA DE PAGO. El valor del presente convenio asciende a la suma de DOS MIL, CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (2.449'881.596,00) M/CTE, los cuales serán girados a una cuenta especial a nombre del convenio entre el Municipio y la E.S.E., denominada CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ALCALDIA DE MELGAR – CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR E.S.E. ‘prestación de servicios de salud del primer nivel de complejidad y prestación de servicios complementarios al POS a la población pobre y vulnerable en lo no cubierto con subsidio a la demanda tendiente a disminuir la mortalidad materno infantil. FORMA DE PAGO.- a) Un pago anticipado del 45% del valor total del convenio correspondiente a la suma de NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS TREINTAY OCHO PESOS CON 40/100; b) El saldo en Nueve (9) pagos mensuales, tomando como referencia el valor de las actividades enunciadas en el numeral 4; previo soportes aportados por componentes y actividades de acuerdo con la matriz que se anexa; todo lo anterior previa presentación del informe de actividades por parte de la Central de Urgencias LOUIS PASTEUR y el visto bueno del interventor y supervisor si fuere el caso, sobre todos los soportes que permitan verificar y justificar el respectivo pago que se ha beneficiado, las cuales por lo menos deberán llevar en forma clara nombre documento, nivel del SISBEN y demás datos que permitan identificar plenamente al beneficiario, las personas que no saben firmar deberán colocar su huella (la toma de huella debe ser con tinta para ello y no la utilizada en las almohadillas para sellos y sin que esté presente repisamiento alguno), al igual que todo soporte estará sujeto a modificaciones y a devoluciones NOTA. Los documentos soportes deberán ser legibles sin enmendaduras so pena de ser devuelto o no ser tenido en cuenta para su pago”.

Finalmente, plazo del contrato se acordó en nueve meses, contados a partir de la fecha del acta de inicio, pero, en todo caso, no más allá del 31 de diciembre de 2011²⁸.

- Encontrándose dentro del término de 6 meses siguientes a su vencimiento, por medio de Resolución No. 0201 del 20 de junio de 2012, el municipio de Melgar liquidó unilateralmente el Convenio No. 247 de 2011 y en cuyo contenido plasmó²⁹ (se transcribe literal, incluso con eventuales errores):

²⁸ Fls. 6-19 del C1.

²⁹ Fls. 191-207 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

“Que a pesar de la citación incumplida ya citada, del 25 de abril del presente año, esta administración, la interventoría y la central de urgencias se reunieron el día 02 de marzo de abril de 2012, con el fin de lograr la liquidación bilateral de convenio en mención y definir los términos para realizarlas, sin lograrse acuerdo entre las partes.

“(…).

“Se evaluó el objeto del Convenio Interadministrativo No. 247 de celebrado entre el municipio de Melgar y la E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR y las obligaciones a cargo del contratista, estableciéndose que cumplió con el 48.03% de la ejecución financiera y de la ejecución técnica 74.48% y aportó los soportes correspondientes para el desembolso. Igualmente manifiesta el interventor del contrato que el contratista cumplió con el pago de la seguridad social en salud, pensión a que estaba obligada.

DESCRIPCIÓN	VALORES
VALOR CONTRATO	\$2.449'881. 596.00
VALOR EJECUTADO	\$1.176'775.329.66
VALOR TOTAL PAGADO	\$1.097'223.606.28
SALDO A FAVOR DE LA CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR	\$79'551.726.38
SALDO SIN EJECUTAR	\$1.273'106.266.34”.

- La anterior decisión fue confirmada a través de Resolución No. 374 del 27 de noviembre de 2012³⁰.

8.1. De la falta de adelantamiento de la liquidación bilateral

Señaló el recurrente que el acto demandado se encuentra viciado de nulidad por haber desconocido la disposición prevista en el artículo 11³¹ de la Ley 1150 de

³⁰ Fls. 215-213 C1.

31 “ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

“En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

2007, en atención a que previamente a liquidar unilateralmente el Convenio No. 247 de 2011, el ente territorial demandante no agotó el trámite dirigido a lograr su liquidación de mutuo acuerdo.

Para resolver el cargo de apelación, la Sala advierte que la norma en cuya supuesta vulneración se edificó la causal de nulidad, expresamente consagró el deber de agotar de trámite de la liquidación bilateral del contrato, gestión que se adelantaría a través del envío de la respectiva citación al contratista, con el fin de reunirse y discutir el cruce final de cuentas.

Frente al cumplimiento de ese deber por parte de la entidad contratante, observa la Sala que el plazo del Convenio No. 247 se venció el 31 de diciembre de 2011, momento a partir del cual empezaba a correr el término de cuatro meses para realizar su liquidación bilateral, en tanto en la cláusula décima del negocio jurídico que consagró la etapa liquidatoria no se pactó un término distinto.

En cuanto a la manera como se surtió esta fase, la Sala pone de presente que, en oficio del 27 de febrero de 2012, la interventoría solicitó al municipio de Melgar y a la E.S.E Central de Urgencias Louis Pasteur que se reunieran el 2 de marzo de 2012 para concertar la liquidación del convenio³².

Seguidamente, obra un acta de reunión del 2 de marzo de 2012, desarrollada en la Secretaría de Salud de Melgar, con el fin de socializar las cuentas finales, y en cuyo contenido se dejó constancia de que el Convenio No. 247 de 2011 no podía liquidarse hasta que se realizara una consolidación de las cuentas³³. En el espacio designado para enlistar los asistentes, se evidencia que a esa convocatoria

“Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

“Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo”.

³² Fls. 168 C1.

³³ Fls. 167-171 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

concurrieron dos representantes de la empresa social del Estado Central de Urgencias Louis Pasteur, entre ellos su gerente, uno de la interventoría y tres del municipio de Melgar.

Dos meses después, a través de oficio No. SSM-405 del 25 de abril de 2012, el municipio de Melgar convocó a la Central de Urgencias Louis Pasteur, con el fin de concertar la liquidación del Convenio No. 247 al día siguiente a las 9:00 am. Dicha solicitud se radicó en la entidad destinataria el mismo día de su expedición³⁴.

Por último, mediante escrito del 22 de junio de 2012, el alcalde municipal de Melgar informó a la Central de urgencias Louis Pasteur que:

“...mediante comunicación radicada el pasado 25 de abril de los corrientes en la sede de la central de urgencias que usted representa, se citó de manera clara y precisa a su representante legal a una reunión en aras de concertar la liquidación de los convencidos por usted referenciados.

“Llegado el día y la hora establecidos para tal fin, la representante legal de dicha institución NO SE HIZO PRESENTE, por tanto, como en derecho corresponde, esta entidad procedió a efectuar la liquidación de los mismos de forma unilateral”³⁵.

Por lo demás, el demandante no logró desvirtuar que la respuesta de la alcaldía faltara a la verdad, es decir, la convocada hubiera atendido el llamado en la fecha y hora citada.

Con sustento en lo probado, se revela con nitidez que el municipio de Melgar promovió en varias oportunidades un acercamiento con su co-contratante con la exclusiva finalidad de que se llegara a un acuerdo en lo tocante al cruce final de cuentas del Convenio No. 247, sin que ese cometido finalmente se hubiere concretado.

³⁴ Fl. 179 C1.

³⁵ FL. 208-209 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

Además, lo anotado no solo se desprende de las pruebas reseñadas, sino de la misma manifestación emanada de la empresa social demandante y consignada en el escrito del recurso de reposición interpuesto en contra del acto que liquidó unilateralmente el Convenio No. 247 de 2011, en cuyo texto se lee:

"4.- Si bien es cierto, señor Alcalde que su Administración agotó todos los esfuerzos para lograr la Liquidación Bilateral de este Convenio, no lo es menos que esta institución también ha hecho todo lo que está a su alcance para lograr que se le reconozcan y cancelen los dineros correspondientes a la ejecución del mismo"³⁶.

Surge de relieve que, de cara a los términos en que se expresó el reconocimiento frente a los trámites agotados por el municipio en lo que hace a la liquidación bilateral del Convenio, resulta inadmisibles para esta instancia que en sede judicial el demandante pretenda desconocer su propio dicho, con el argumento de que el ente territorial incumplió lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, para cimentar en su supuesta ignorancia la causal de nulidad que aspira sacar adelante.

En consideración a lo expuesto, el cargo no prospera.

8.2. De la extemporaneidad de las glosas a las facturas presentadas

Para el recurrente, el municipio del Melgar no formuló las glosas dentro de los veinte días siguientes a la presentación de cada factura, como lo exigía el artículo 57 de la Ley 1438 de 2011, de tal suerte que no podía negarse al reconocimiento de las sumas reclamadas.

Sobre el particular, la Sala encuentra que en el expediente militan los siguientes documentos:

- Oficios del 25 de agosto, 5 de septiembre, 28 de noviembre, 2, 12, 19, 21 y 27 de diciembre de 2011, mediante los cuales, según se afirma en su contenido, la E.S.E. Central de Urgencias Louis Pasteur presentó ante la interventoría del

³⁶ FI.211 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
 PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

Convenio No. 247, facturas para el cobro de la prestación de servicios, a las cuales acompañó certificaciones de paz y salvo de pagos parafiscales, certificación del personal auxiliar contratado, certificación de la publicidad en radio y TV, informe de actividades realizadas, copia de informes mensuales de vacunación, CDs con evidencias fotográficas, CDs con soportes de las actividades y certificación de cuenta bancaria.

Junto a cada uno de los oficios³⁷ mencionados militan los siguientes documentos:

- Factura No. 364797, por valor de \$165'234.572, por concepto de servicios de salud prestados en cumplimiento del Convenio No. 247 de 2011. Se anexó el informe de actividades realizadas entre el período comprendido desde el 24 de mayo de 2011 al 23 de junio de 2011, el cual se encuentra sin firma³⁸.
- Factura No. 367986, por la suma de \$143'593.000, por concepto de servicios prestados en desarrollo del convenio No. 247 de 2011³⁹.
- Factura No. 371876, por el monto de \$ 264'525.572, por concepto de servicios prestados en cumplimiento del Convenio No. 247 de 2011, durante el lapso comprendido entre el 24 de junio de 2011 al 23 de julio del mismo año. En esa oportunidad adjuntó informe de actividades⁴⁰.
- Factura N. 371930, por valor de \$284'326.786, acompañada de un informe en el que se describen las actividades realizadas entre el 24 de julio de 2011 al 23 de agosto de 2011⁴¹.

³⁷ Cabe preciar que en el expediente reposan los referidos oficios y seguidamente militan los documentos que se relacionan en la sentencia, sin que ello equivalga a afirmar que en ese orden fueron presentados ante el municipio para su cobro, debido a que, como se anotará más adelante, en el contenido de los referidos oficios no se hace referencia al número de la factura que se está cobrando y que se está acompañado al mismo.

³⁸ Fls. 26-34 C1.

³⁹ Fl. 36 C1.

⁴⁰ Fl. 36 -44 C1.

⁴¹ Fls. 47-43 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

-. Factura No. 371876, por una cuantía de \$342'169.786, por concepto de servicios prestados en cumplimiento del Convenio No. 247 de 2011, por el término transcurrido entre el 24 de agosto de 2011 al 23 de septiembre del mismo año. Se adjuntó informe de actividades⁴².

-. Factura No. 372461, por la suma de \$148'240.786, por concepto de servicios prestados en cumplimiento del Convenio No. 247 de 2011, por el lapso comprendido entre el 24 de septiembre de 2011 al 23 de octubre del mismo año. En esa oportunidad adjuntó informe de actividades⁴³.

-. Factura No. 372523, por valor de \$231'892.786, por concepto de servicios prestados en cumplimiento del Convenio No. 247 de 2011, por el período cobijado entre el 24 de octubre de 2011 al 23 de noviembre del mismo año. En esa oportunidad adjuntó informe de actividades⁴⁴.

-. Factura No. 372688, por el monto de \$310'986.308, por concepto de servicios prestados en cumplimiento del Convenio No. 247 de 2011, por el lapso comprendido entre el 24 de noviembre de 2011 al 23 de diciembre del mismo año. En esa oportunidad adjuntó informe de actividades⁴⁵.

A su turno, se evidencia que el oficio contentivo de las glosas que dieron lugar al rechazo del pago reclamado por la demandante data del 26 de enero de 2012 y, de acuerdo con el recurrente, ese escrito fue notificado a la E.S.E Central de urgencias el 27 de enero de 2012⁴⁶.

Posteriormente, el primero de febrero de 2012, el municipio de Melgar remitió a la empresa social del Estado las glosas correspondientes a la factura No. 364797, las cuales calculó en cuantía de \$122'654.878⁴⁷.

⁴² Fl. 54-63 C1.

⁴³ Fl. 64-70 C1.

⁴⁴ Fl. 73-81 C1.

⁴⁵ Fl. 82-92 C1.

⁴⁶ Así lo señaló en el hecho número 8 de la demanda.

⁴⁷ Fls. 114-121 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

Luego, mediante comunicación del 2 de febrero de 2012, la E.S.E. Central del Urgencias Louis Pasteur se opuso a las glosas formuladas⁴⁸. Igualmente, el 6 del mismo mes y año presentó sus observaciones y aclaraciones⁴⁹.

Nuevamente, el 13 de febrero de 2013, la E.S.E radicó un oficio ante el municipio de Melgar, en el cual se refirió a las glosas presentadas por ese ente mediante oficio del 1 de febrero de 2012⁵⁰.

El 18 de abril de 2012, el demandante solicitó al municipio de Melgar que le pagara las sumas de \$715'914.606 y 178'985.921, más los intereses corrientes causados como consecuencia de los servicios prestados en el marco del Convenio 247 de 2011⁵¹.

En documento del 10 de mayo de 2012, el municipio de Melgar dio respuesta a la anterior solicitud elevada por la Central de Urgencias y, en ese sentido, manifestó que no procedía el pago de la suma de \$715'914.606, por cuanto a esa fecha no se habían recibido a satisfacción los servicios, dado que no fueron remitidos los soportes que acreditaran los gastos en las sumas de \$715'914.606, respecto de las actividades descritas en la matriz, por lo que resultaba improcedente el pago de los servicios que se no se habían recibido⁵².

Pues bien, del recorrido fáctico que antecede, la Sala evidencia que no está acreditada la alegada extemporaneidad en la formulación de las glosas que acusa el recurrente, por las razones que a continuación se exponen:

⁴⁸ Fls. 122-163 C1.

⁴⁹ Fls. 274-295 C1.

⁵⁰ Fls. 164-167 C1.

⁵¹ Fls. 172-177 C1.

⁵² Fls. 180-183 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

Ciertamente, en el contenido de los oficios mencionados al inicio de este acápite no se indicó el número de la factura que se estaba presentando para su cobro⁵³.

En varios de ellos tampoco se hizo alusión al período de servicio que se estaba cobrando. Además, si bien los mismos fueron fechados y en su texto existen unas anotaciones de "recibido", al revisarlas en detalle se observa que de allí no se extrae si su recepción se hizo en la unión temporal que ejerció la interventoría o en el ente territorial contratante, a lo que se suma que muchas de ellas resultan ilegibles y en otras tantas la fecha de recepción data de diciembre de 2011.

De lo dicho, se deriva que al no ser posible establecer la fecha de radicación de cada una de las facturas ante el ente territorial, esa misma incertidumbre se extiende a la determinación del vencimiento del plazo con que contaba para glosarlas.

Con todo, incluso en el evento de considerar que le asiste la razón al libelista en cuanto a que los reparos a los valores facturados se formularon luego de vencido el término de 20 días dispuesto por las disposiciones legales que gobiernan el sistema de seguridad social para seguir esa vía, la Sala estima que tal circunstancia por sí sola no habría tenido la virtualidad de habilitar automáticamente la prosperidad del pago de los servicios reclamados.

Como se anotó en precedencia, las normas previstas para regular la forma y el plazo para el pago de los servicios de salud prestados, necesariamente, debían articularse con las condiciones que las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, hubieren pactado en el texto convencional, en relación con ese mismo tópico.

⁵³ Se reitera en este punto que si bien en el expediente reposan agrupados los oficios y las facturas, lo cierto que se desconoce el orden cronológico en que estas fueron presentadas ante el municipio, al no haber sido identificado su respectivo número en los referidos oficios remisorios.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

Respecto de este asunto, la Sala reitera que en la cláusula cuarta del Convenio No. 247, las partes convinieron los términos y condiciones en que procedería el pago de las actividades contratadas.

Para ese efecto, se estipuló que inicialmente procedería un "*pago anticipado*" del 45% del valor del convenio, y el pago del saldo se dividiría en nueve desembolsos mensuales, tomando como referencia el valor de las actividades relacionadas en el cuadro condensado en el numeral 4, para lo cual la E.S.E debía presentar de manera previa:

- Los soportes aportados por componentes y actividades, de acuerdo con la matriz, entendida esta como el gráfico en el que se relacionaban los servicios contratados, la cantidad demandada, los valores unitarios y los valores totales.
- Informe de actividades rendido por la Central de Urgencias Luis Pasteur.
- El visto bueno del supervisor o el interventor, el cual debía verificar los soportes que permitieran identificar o justificar el pago reclamado, soportes tales como las planillas firmadas de la población beneficiada, en cuyo contenido debía constar el nombre, el documento, el nivel del SISBEN y demás datos que individualizaran el beneficiario del servicio.

Así pues, con independencia de que el término para formular la glosa se hallara o no cumplido, el prestador del servicio de salud, en este caso la empresa social del Estado, en manera alguna podía resultar beneficiado con el pago de los valores pretendidos sin antes haber acreditado el cumplimiento de los requisitos pactados convencionalmente para su prosperidad.

En ese orden, en atención a que la efectiva demostración de los servicios prestados y cuyo cobro constituye la materia de reclamación guarda identidad con el tercer punto de la apelación que se desata, a continuación la Sala se pronunciará sobre el mismo, no sin precisar que el presente cargo no cuenta con vocación de prosperidad, en la medida en que no se demostró que el municipio de



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

Melgar hubiera inobservado los términos legales para formular las glosas frente a las facturas presentadas por la empresa social accionante.

8.3. De la soportes de la prestación del servicio de salud contratada

El siguiente argumento de discrepancia gira en torno al contenido mismo de las glosas efectuadas por la entidad territorial respecto de las ocho facturas presentadas para el cobro de los servicios de salud prestados en desarrollo del Convenio No. 247 de 2011, dado que, en sentir del libelista, los soportes requeridos por la interventoría desbordaban el clausulado contractual en relación con las exigencias previstas para proceder al pago, ya que en momento alguno las partes acordaron que debían soportar los costos en que la E.S.E incurrió para la prestación del servicio.

En relación con el cargo planteado, se tiene que:

El 26 de mayo de 2011 la interventoría técnica del Convenio No. 247 de 2011, gestión ejercida por la unión temporal Louis Pasteur, solicitó que para la presentación de las facturas de cobro debían allegarse planillas libres de enmendaduras, diligenciadas completamente de manera legible y consignar el nombre y firma de quien certificaba la actividad⁵⁴.

Ese mismo día, la interventoría mediante escrito presentó al contratista varias observaciones frente a la ejecución del convenio, relacionadas con los precios pactados por actividad, la falta de prestación de servicios de algunos de los componentes, la ausencia del tope de beneficiarios para algunas de las actividades pactadas, y con base en ello sugirió hacer claridad acerca de los servicios convenidos⁵⁵.

Como consecuencia de lo anterior, el 1 de junio de 2011 las partes del Convenio No. 247 suscribieron el Acta No. 2, en la cual hicieron constar diversos temas

⁵⁴ Fls. 272 C1.

⁵⁵ Fl. 273 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

relacionados con su ejecución, fijaron el alcance frente a varios de los servicios prestados y se modificó el valor de algunas de las actividades contratadas⁵⁶.

Sobre el particular, se trataron los siguientes temas:

-Se acordó la modificación del precio de los complementos nutricionales, cuyo suministro fue pactado en la actividad No. 8, por cuanto el valor acordado inicialmente en cuantía de \$200.000 no guardaba coherencia con la realidad del mercado. Además de ello, se precisaron los componentes a partir de los cuales se desarrollaría esa actividad.

-Se identificaron las veredas, hogares y barrios marginales que se beneficiarían de la entrega de los complementos nutricionales.

- Se estipuló que en la actividad No. 14 del componente 2, se entregaría un componente nutricional (micronutrientes) a madres lactantes con niños hasta de 12 meses.

-Se sujetó el pago de las actividades 4, 5, 6 y 7 a un número mínimo de 50 niños en comedores del área urbana y 25 para cada una de las veredas.

- Frente a la actividad No. 2 del componente 1, convinieron que, además de la entrega del material didáctico a los centros de atención, debía realizarse una capacitación para brindar información sobre temas de salud a la comunidad.

Con base en los acuerdos logrados, las partes modificaron la matriz de actividades de la siguiente manera (se transcribe literal incluso con posibles errores):

	"Actividad	Unidad medida	de	No.	Valor unitario	Valor total
	Componente 1. Promoción de la salud, prevención de la enfermedad infantiles y población escolar menor de 5 años del municipio de Melgar.					1.500'881.596
1	Implementación (dotación y capacitación) de seis	Unidades	en	8	4'000.000.	32'000.000

⁵⁶ Fls. 15-25 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
 PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

	UAI RACS y UROCS en las veredas del municipio que no estén cubiertas con la estrategia AIEP.	funcionamiento			
2	Prevención de la mortalidad infantil entregando material didáctico a los centros de atención a niños entre 2 y 5 años, que contenga información sobre enfermedades prevalentes de la infancia a los hogares comunitarios; Galán, Versailles, Yajaira, Sicomoro Cualamana y comedores infantiles UAI RACS Y UROCS, central de urgencias (prevención de enfermedades prevalentes de la infancia, teatrino, títeres más guía) realizando capacitación por parte de un profesional de enfermería capacitada en AIEPI y entrega en cada uno de los lugares.	Kit material didáctico	35	2'000.000	70'000.000
3	Apoyo logístico en el cumplimiento de las coberturas a vacunar en el 100% de la población objeto PAI: 638 menores de un año, 645 refuerzos de niños de 18 meses y 683 niños de 5 años y mujeres en edad fértil y gestantes que pertenecen al municipio de melgar en el área urbana y rural.	Apoyo logístico	3	20'081.596	20'081.596
4	Prevención de la morbilidad infantil a través de 12 campañas de suministro de antiparasitarios a niños entre 2 y 5 años pertenecientes a los hogares semilla de vida. Comedores infantiles, mirringa mirringa, PAIPI y desayunos escolares. Se debe realizar una por cada comedor y hogar con un mínimo de 50 niños por comedor. Para tal caso se tendrán en cuenta los conceptos guía referente al manejo de desparasitación.	12 campañas	12	2'000.000	24'000.000
5	Promoción de la salud, prevención de la enfermedad en infantes y población escolar menor de 5 años del municipio de Melgar a través de campañas de suministro de antiparasitarios a niños entre 2 y 5 años pertenecientes a 26 veredas del municipio, una por cada vereda con un mínimo de 25 niños por vereda	26 campañas	26	2'200.000	57'200.000
6	Promoción de la salud, prevención de la enfermedad en infantes y población escolar menor de 5 años del municipio de melgar a través de campañas de suplementación con vitaminas y minerales a niños entre 6 meses y 5 años pertenecientes a los hogares semilla de vida, a los comedores infantiles PAIPI, sala cuna y Mirronga. Una por cada comedor y hogar. Con un mínimo de 50 niños por comedor.	12 Campañas	12	2'500.000	30'000.000
7	Promoción de la salud, prevención de la enfermedad en infantes menores de 5 años del municipio de melgar a través de la suplementación de vitaminas y minerales a niños entre 6 meses y 5 años pertenecientes a las veredas del municipio campañas una por cada vereda con un mínimo de 25 niños por vereda.	26 campañas	26	2'600.000	67'600.000
8	Promoción de la salud, prevención de la enfermedad en infantes menores de 5 años complementando nutricionalmente y seguimiento nutricional 1 vez por mes a 600 menores de 5 años pertenecientes a las comedores infantiles (Yajaira, Mirador, Galán, Icaca, Madroñala, Balso, Balso; laguna, Florida) de la Secretaría de salud y a las veredas del municipio, realizando seguimientos mensual y realizar cinco capacitaciones en mesas saludables.	Complemento nutricional	5400	145.000	783'000.000
	Componente 2. Promoción de la salud y prevención de riesgos en mujeres gestantes y lactantes				219'000.000
9	Prevención de riesgo en muerte de gestantes y lactantes a través de 3 capacitaciones sobre cuidados del puerperio y del recién nacido dirigido a 120 gestantes del municipio de melgar, divididos en tres grupos de 40 gestantes.	Cobertura	3	3'000.000	9'000.000
10	Prevención de riesgo de morbilidad y mortalidad en gestantes a través de las sesiones de gimnasia prenatal ofrecida por profesional de la salud especializado en el tema para la gestante del municipio de melgar, con un	Sesiones	22	1'000.000	22'000.000



510

Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

	mínimo de 40 gestantes.				
11	Prevención de riesgos en muerte de gestantes y lactantes a través de 3 capacitaciones lúdicas educativas de estimulación temprana, para las gestantes del municipio de melgar divididas en tres grupos de 40 gestantes.	Talleres	3	3'000.000	9'000.000
12	Promoción de la salud y prevención de la mortalidad materna del municipio de Melgar a través del suministro de complemento completo y balanceado a 150 madres gestantes, 2 complementos por mes.	Complemento nutricional	3.000	35.000	105'000.000
13	Promoción de la salud y prevención de la mortalidad infantil por desnutrición del municipio de Melgar a través de suministro de suplemento nutricional a 180 madres lactantes de niños de 0 a 12 meses por 10 meses 1 suplemento por mes.	Micronutrientes	1800	30.000	54'000.000
14	Promoción de la salud y prevención de la mortalidad infantil, desnutrición del municipio de Melgar campaña a la comunidad gestantes, lactantes con menores de 2 años sobre lactancia materna promocionando los estilos de vida saludable con su respectiva guía de nutrición adecuada para la edad.	Campaña	4	5'000.000	20'000.000
	COMPONENTE 3: POBLACION POBRE Y VULNERABLE NO ATENDIDA CON SUBSIDIO A LA DEMANDA				540'800.000
16	Brigadas para la prestación de servicios de salud en el área rural, 146 brigadas en el área rural del municipio de Mlegar.	Brigadas de salud	de 150	5'000.000	730'000.000
	VALOR TOTAL DEL CONVENIO				2.449'881.596"

Mediante escrito del 26 de enero de 2012, la interventoría técnica del Convenio No. 247 realizó algunas observaciones a la facturación presentada por la E.S.E. En esa ocasión, sostuvo que⁵⁷ (se transcribe literal incluso con posibles errores):

“La interventoría detectó que los precios estipulados en la etapa precontractual no se ajustaba a la realidad económica y el precio que se estipuló en el acta No. 2 en cuanto a la actividad No. 8, componente No. 1 aunque se tuvo la intención de ajustarlo, la central de urgencias no soportó el valor ahí estipulado, de igual manera se tomó este parámetro para todas las actividades contempladas en el convenio observando que frente a los valores consignados en la matriz que hacía parte integral del convenio fueron pocos los soportes encontrados por la interventoría técnica y cuando se solicitó la información no la entregaron formalmente, situación que se presentó en la gran mayoría de los requerimientos realizados por la interventoría en mención. En este orden de ideas y consolidado los hasta aquí descrito la aprobación de las cuentas se realizó de acuerdo con lo soportado en gastos por la central de urgencias Louis Pasteur y teniendo en cuenta el equilibrio económico en la actividad No. 15 del componente No. 3, así las cosas las cosas a continuación se describe la forma de pago de cada actividad y las glosas”.

⁵⁷ Fls. 93-113 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

Adicionalmente, se presentaron glosas argumentando que: a) ausencia de los soportes de los costos en que incurrió el contratista respecto de los gastos de transporte, publicidad móvil, perifoneo, arrendamiento de inmueble, contratación de auxiliares y profesionales, refrigerios, cartillas o guías alimentarias sin discriminar si aquellos se asumieron con cargo al Convenio No. 247 o al identificado con el No. 225; b) la cantidad de las actividades ejecutadas no estaba reflejada en los soportes anexados; c) se cobró doble desparasitación en lugar de una sola, como lo indicaba el convenio; d) la cantidad de suplementos vitamínicos reclamados no se correspondía con los soportes; e) se repitieron beneficiarias en las planillas de gimnasia prenatal y en las de madres gestantes; f) las edades de algunos de los beneficiarios no correspondían con las pactadas en el convenio para ser destinatarios del suministro.

En desacuerdo con lo anterior, el 13 de febrero de 2013, la E.S.E radicó un escrito ante el municipio de Melgar, en el cual replicó las glosas presentadas⁵⁸.

Tiempo después, a través de comunicación radicada el 18 de abril de 2012 ante el municipio de Melgar, el demandante solicitó que le pagara las sumas de \$715'914.606 y 178'985.921, más los intereses corrientes causados como consecuencia de los servicios prestados en el marco del Convenio 247 de 2011⁵⁹.

El 10 de mayo de 2012, el municipio de Melgar dio respuesta a la anterior solicitud elevada por la Central de Urgencias y manifestó que no procedía el pago de la suma de \$715'914.606, por cuanto a esa fecha no se habían recibido a satisfacción los servicios contratados, en tanto no fueron remitidos los soportes que los acreditaban respecto de las actividades descritas en la matriz⁶⁰.

El 24 de mayo de 2012, la Central de Urgencia se refirió a la respuesta dada a la petición elevada y, al respecto, manifestó que se le estaban imponiendo cargas

⁵⁸ Fls. 164-167 C1.

⁵⁹ Fls. 172-177 C1.

⁶⁰ Fls. 180-183 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

distintas a las acordadas en el contrato, con el fin de proceder al pago de los servicios prestados⁶¹.

Finalmente, en junio de 2012, la demandante reiteró al municipio la solicitud tendiente a que las sumas de \$715'914.606 y de \$178'985.921, correspondientes a glosas que no fueron aceptadas por el contratista.

Para adentrarse al aspecto medular de la discrepancia, la Sala evidencia que varios de los motivos que dieron lugar a las glosas de las facturas se sustentaron en la falta de conformidad que expresó la interventoría con el precio reclamado por las actividades desarrolladas, lo que condujo a que esta se opusiera a conceder el visto bueno para su reconocimiento, hasta tanto se allegaran los soportes que dieran cuenta de los costos asumidos por el contratista para su prestación.

Del relato de lo acontecido, la Sala advierte que:

La lectura del texto del convenio inicial permite a la Sala inferir que la modalidad de remuneración acordada obedeció al pago por actividad ejecutada, atendiendo a la descripción, cantidad y valores unitarios ensamblados en la matriz.

Posteriormente, en virtud de la modificación efectuada el 1 de junio de 2011, en Acta No. 02, suscrita por las partes a sugerencia de la interventoría, los componentes de algunas actividades fueron objeto de modificación y ampliación, debido a que los valores unitarios originalmente convenidos no atendían a la realidad del mercado y resultaban excesivos.

Con todo, en criterio de la Sala, esto último no facultaba a la entidad para que la negativa al reconocimiento de los servicios prestados se extendiera al cuestionamiento de asuntos –como la demostración de gastos y costos– que no guardaban identidad con las condiciones que sobre la procedencia del pago se concibieron en el contrato, en cuyo texto claramente se plasmó que los soportes

⁶¹ Fls. 184-187 C1.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

exigidos consistirían en las planillas signadas por los beneficiarios de los servicios prestados, junto con los informes sobre las actividades adelantadas por la empresa social del estado.

Sin perjuicio de lo dicho, en relación con esto último la Sala estima de capital importancia poner de presente que de la interpretación armónica y sistemática de la cláusula cuarta del Convenio No. 247 y del Acta No. 02 del 1 de junio de 2011, mediante la cual las partes decidieron modificar el alcance de algunas de las actividades y su valor, para esta instancia sí resultaba acertada la exigencia orientada a que el contratista soportara cada uno de los componentes que integraban las actividades, dado que la intención de las partes al suscribir el acto modificatorio fue, precisamente, que el valor unitario pactado correspondiera, en términos de equidad y razonabilidad, al servicio que se estaba contratando, pues de lo contrario ni los componentes de las actividades ni su precio habrían sufrido algún tipo de variación.

Lo expuesto se desprende del tenor literal del ordinal tercero del acta en comento, en el cual se plasmó lo siguiente (se transcribe literal incluso con posibles errores):

“TERCERO: Teniendo en cuenta la preocupación expuesta por la firma interventoría en cuanto al valor de los complementos nutricionales las partes acuerdan estipular el valor integral de cada complemento nutricional en la suma de (\$145.000 M/cte) de igual manera los costos y actividades que hacen parte de esta actividad son los siguientes:

- *Insumos de los Mercados.*
- *Empaque de los insumos que conforman el paquete nutricional.*
- *Transporte de personal, material e insumos diferentes puntos de encuentro con la comunidad beneficiada.*
- *Publicidad de la actividad en cada una de las comunidades objeto de entrega de complementos nutricionales.*
- *Soporte en la entrega y digitalización de la actividad para posteriores seguimientos.*
- *Verificación de la base de datos de la población beneficiada.*
- *Apoyo logístico para realizar las actividades de entrega de cada uno de las comunidades objeto del convenio.*



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

- *Administración del programa nutricional, garantizando la entrega eficaz del insumo y la realización de las diversas actividades referentes al complemento nutricional C.U.L.P.*
- *Análisis nutricional de cada beneficiario, manifestación de curvas a partir de la información inicial recolectada de cada niño.*
- *Control talla y peso de cada uno de los menores beneficiarios durante toda la ejecución del proyecto.*
- *Entrega de multivitamínico especial para niños menores beneficiarios.*
- *Coordinador de proyecto responsable de todos y cada una de las obligaciones de la actividad.*
- *Capacitaciones en temas relacionados en guías alimentarias, mesas saludables, manejo de estrés, actividad física, hábitos saludables en el ejercicio de alimentación, abrazo terapia.*
- *Entrega de folletos de guías alimentarias”.*

Se aclara que con lo anotado la Sala no pretende afirmar que la empresa social contratada debía acreditar los costos en que incurrió para la ejecución de las actividades, porque no fue en esos términos en que quedó establecido el compromiso asumido.

Tampoco habría de resultar de recibo que la interventoría se negara a impartir el visto bueno para el pago de las gestiones desplegadas por la Central de Urgencias por hallarse en desacuerdo con el precio pactado. En efecto, la fijación y alcance del precio y de la forma de pago fue materia de acuerdo por las partes al suscribir el Convenio No. 247 de 2011 y al modificarlo mediante acta del 1 de junio de 2011, pacto que de manera alguna podía ser desconocido por la interventoría.

Sin embargo, acontece que con apego tanto a los términos convencionales como a los de su modificación, a la empresa social el Estado Louis Pasteur sí le correspondía demostrar la gestión llevada a cabo respecto de cada una de las labores que conformaban la actividad contratada, para justificar la procedencia de su pago.

Precisado lo anterior, cabe acotar que la Sala desconoce cuáles fueron los soportes que la E.S.E. Central de Urgencias acompañó a la presentación de cada una de las facturas cuyo pago es materia de reclamación.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

Con todo, en el evento de considerar que son los mismos que reposan en el plenario, la Sala estima que resultan insuficientes para acreditar los servicios que se cobran, por los motivos que se explican a continuación:

- Para empezar, respecto de la actividad No. 8 del componente No. 1, se observa que, como quedó transcrito, además de la entrega del complemento nutricional a los menores de cinco años, una vez al mes, en ese mismo ítem la Central de Urgencias debía: i) realizar la publicidad para convocar al recibo de esos suplementos; ii) soportar la entrega de los complementos y digitalizarla; iii) efectuar capacitaciones en temas nutricionales; iv) realizar un análisis nutricional de cada beneficiario, con la manifestación de curvas a partir de la información inicial recolectada de cada niño; v) entregar el multivitamínico especial a cada uno de los menores; vi) realizar el control de talla y peso de cada uno de los menores; y vii) entregar folletos y guías nutricionales a los beneficiarios.

Al respecto, se advierte que se allegaron al expediente veinticuatro CDS en los cuales, con el propósito de demostrar la prestación de los referidos servicios se escanearon planillas firmadas por los beneficiarios y rotuladas: "*Planilla de suministro de complemento nutricional para niños menores de cinco años pertenecientes a los comedores infantiles y las veredas del municipio*".

Sin embargo, en su contenido no se evidencia cuál de todas las actividades se está soportando, pues aunque se consignó que se trataba de la actividad No. 8, hay que tener en cuenta que ésta, a su vez, tenía diversos componentes, descritos anteriormente, que no se encuentra discriminados, de tal suerte que se desconoce si las planillas en cuestión dan cuenta de: i) la entrega del multivitamínico, pues nada se dice al respecto ni se identifica de cuál se trata, ii) la capacitación en materia nutricional, iii) el control nutricional que debía dispensarse respecto de cada uno de los menores atendidos iv) la entrega de guías alimentarias.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
 PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

Ante la incertidumbre planteada, a la Sala no le es dado inferir que se trata de todas las actividades pactadas, dificultad que se agrava si se tiene en consideración que a la única que se hace referencia expresa es al control de talla y peso.

Además de lo anotado, se evidencia que, de conformidad con lo consignado en el contrato, dentro de los soportes exigidos se hallaban los informes de actividades suscritos por la Central de Urgencias Louis Pasteur. No obstante, a pesar de que tanto en medio magnético como físico se aportaron los referidos informes suscritos por una funcionaria de la Empresa Social del Estado, lo cierto es que, con arreglo al texto contractual, su diligenciamiento por sí solo no resultaba suficiente para respaldar la ejecución de las actividades contratadas, en razón a que para su reconocimiento debían contrastarse con el resto de documentos que obligatoriamente debían aportarse con el fin de obtener el aval del recibo a satisfacción por parte de la interventoría.

Esta exigencia contractual, igualmente, debe acompasarse con la postura jurisprudencial que se ha perfilado alrededor de la necesidad de acreditar la efectiva prestación de los servicios de salud dentro del proceso en el que se debate la existencia de las obligaciones de pago por los servicios dispensados:

“Sin embargo, cuando se trata de un servicio de atención médica en salud, cuya debida prestación está siendo discutida en un debate judicial, el fallador no puede acotar su labor a verificar que los informes acerca del servicio hubieren sido radicados, sino que se le impone el deber de valorar el contenido de los soportes presentados al proceso, formal y materialmente, para corroborar que los mismos correspondan al servicio debidamente ordenado y efectivamente prestado, toda vez que siendo ello lo que se debate, sólo de esa forma puede establecerse la obligación de pago y fundar una condena debidamente motivada en contra de la EPS o de la entidad obligada a honrar la respectiva cuenta”⁶².

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 27 de marzo de 2014, expediente: 32905, C.P: Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 4 de septiembre de 2016, Exp.45.448.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

- En relación con los soportes correspondientes a la Factura 364797⁶³ del período comprendido entre el 24 de marzo al 23 de mayo de 2011, se tiene que en lo atinente a la actividad No. 15 del componente 3, correspondiente a las “brigadas para la prestación del servicio de salud en el área rural”, a pesar de que en las planillas allegadas se registró la realización de “consultas médicas”, así como los diagnósticos obtenidos de las auscultaciones, no existe soporte alguno que haga constar la apertura de la historia clínica de cada uno de los beneficiarios y de su diligenciamiento, de manera que se ignora en qué consistió el servicio prestado y el tratamiento impartido a los pacientes.

En lo que atañe a esta circunstancia, la Sala precisa que, al margen de que hubiere quedado o no expresamente consignado en el convenio el deber de abrir y diligenciar la historia clínica de cada uno de los beneficiarios del servicio de salud dispensado, la empresa social del estado no podía relevarse de su cumplimiento en cuanto la génesis de dicha carga se derivaba directamente del ordenamiento jurídico⁶⁴, lo que conducía a su obligatoria e inesquivable observancia, con independencia de que no se aludiera a la misma en el negocio jurídico.

Se agrega que la ausencia de estos soportes se predica de todas las facturas presentadas, falencia que se opone a la verificación de la efectiva prestación del servicio de salud dispensada, en los términos de la actividad 15 del componente No. 3 del Convenio No. 247 del 2011.

⁶³ CD1 factura No. 364797.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, 13 de noviembre de 2041, Exp. 31.182, C.P. Ramiro Pazos Guerrero. “Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación se ha pronunciado de manera reiterada en cuanto a la necesidad de elaborar historias clínicas claras, fidedignas y completas, factores que garantizan no solo el adecuado seguimiento y el acierto en el diagnóstico, sino también, la verificación de la prestación del servicio de salud. Al respecto, según lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley 23 de 1981, por la cual se dictan normas en materia de ética médica, ‘la historia clínica es el registro obligatorio de las condiciones de salud del paciente. A título meramente ilustrativo, la Resolución del Ministerio de Salud del 8 de julio de 1999 precisa: Artículo 1º. Definiciones: a. La Historia clínica es un documento privado, obligatorio y sometido a reserva, en el cual se registran cronológicamente las condiciones de salud del paciente, los actos médicos y los demás procedimientos ejecutados por el equipo de salud que interviene en su atención”.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

Se suma a lo anotado que algunas planillas aportadas son ilegibles y en otras tantas no se identifica el Convenio con cargo al cual se prestó el servicio, situación que no es de poca relevancia, habida consideración de que en otros medios de prueba, como los escritos signados por la interventoría, se hizo mención a la existencia de otros convenios celebrados entre las mismas partes y los mismos períodos, entre ellos, el No. 255.

- A lo dicho se añade el desconocimiento que impera en lo atinente a la forma como se está cobrando la actividad No. 15 del componente 3. Sobre se punto, se observa que, con arreglo al acuerdo modificatorio del 1 de junio de 2011, cada brigada tenía un costo de \$5'000.000, a razón de 146 jornadas. Sin embargo, la información que reposa en las planillas no permite identificar cuántas brigadas se llevaron a cabo para que proceda el pago reclamado en las facturas, pues si bien reposan varios formatos, ciertamente de su contenido no se logra saber a cuál brigada de salud corresponden y tampoco es posible cuantificarlas, con el fin de determinar el valor adeudado por ese servicio.

- Frente a la factura No. 372461, además de los inconvenientes probatorios anotados con anterioridad, se añade que en ese documento se registró que el cobro por la actividad No. 8 del componente No.1 ascendía a \$72'210.000.

Al contrastar la suma reclamada con el precio pactado en el Acta No. 2 para la ejecución de esa actividad, correspondiente a \$145.000 por unidad, la suma consignada en la referida factura debería reflejar la entrega de 498 complementos nutricionales⁶⁵, sin embargo, ocurre que las planillas obrantes en el medio magnético contentivo de los soportes correspondientes a esa factura, solo dan cuenta de la entrega de 135 complementos, lo que traduce que la ejecución de la actividad se llevó a cabo en proporción muy inferior a la que se cobró.

⁶⁵ Se reitera que no hay claridad frente a la gestión impartida en relación con los componentes de esa actividad.



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

La misma situación acontece en lo tocante a la factura No. 322319, pues el cobro registrado por valor \$215'035.000 tampoco guarda correspondencia con la cantidad de actividades respaldadas en los soportes.

- Igualmente, en los medios magnéticos aportados por la parte actora que reposan en el plenario se encuentran contenidas varias fotografías, imágenes con las cuales se pretendió dar fe de la prestación de los servicios cobrados.

Acerca de este de este aspecto, la Sala estima inviable otorgar mérito probatorio al registro fotográfico⁶⁶ que obra en el plenario, por cuanto no se conoce su procedencia, ni existen medios de prueba adicionales de los cuales resulte posible formarse un convencimiento frente a las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que fueron capturadas.

Sin perjuicio de lo anotado y de aceptarse la posibilidad de valorarlos en conjunto con el cúmulo probatorio obrante en el expediente, la Sala pone de relieve la concurrencia de una circunstancia curiosa que obstaculiza su apreciación. En efecto, al revisar el registro magnético aportado, se evidencia que existen imágenes que se repiten en los CDS allegados como soporte de distintas facturas, en virtud de las cuales se reclama la prestación de servicios en períodos diferentes, circunstancia que impide a la Sala otorgar mérito acreditativo a la efectiva relación existente entre las imágenes contempladas y la prestación de los servicios que con ellas se pretende respaldar.

En síntesis, a juicio de esta instancia, el material probatorio estudiado resulta a todas luces escaso para despachar favorablemente las pretensiones de la demanda, toda vez que no fue posible determinar que las glosas efectuadas por la

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia T-930A del 6 de diciembre de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. "El valor probatorio de las fotografías no depende únicamente de su autenticidad formal, sino de la posibilidad de establecer si la imagen representa la realidad de los hechos que se deducen o atribuyen, y no otros diferentes, posiblemente variados por el tiempo, el lugar o el cambio de posición, lo que, como se indicó, obliga al juzgador a valerse de otros medios probatorios y a apreciar razonadamente el conjunto".



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

entidad a las facturas presentadas por el demandante y cuya falta de pago constituye el objeto de la controversia, resultaban desacertadas.

Al contrario, de las piezas probatorias apreciadas en esta causa, se concluye que los soportes exhibidos por la demandante no reunían las exigencias previstas convencionalmente para su reconocimiento y, en tal mérito, el acto que liquidó unilateralmente el Convenio No. 247 de 2011 no se encuentra afectado de invalidez, en tanto no se demostró que en su contenido se debieran incluir cuantías superiores como saldos a favor del contratista.

Así las cosas, la Sala procederá a confirmar la sentencia impugnada en el sentido de negar las pretensiones de la demanda.

9.- Costas

El aspecto de las costas se encuentra regulado por el artículo 267 del C.P.A.C.A., en cuyo contenido se establece que *“Si prospera el recurso, total o parcialmente, la sala anulará, en lo pertinente, la providencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla o adoptará las decisiones que correspondan. Si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente”*.

Adicionalmente, el artículo 188 de ese mismo Estatuto consagra que *“la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

De esta manera, con independencia de la buena fe con que las partes hubieran obrado en el presente recurso, el extremo recurrente habrá de ser condenado en costas en favor del demandado.

En primer lugar, por cuanto apoyó la alzada en argumentos que han sido desestimados y, en segundo, debido a que la defensa actuó en la segunda instancia en procura de la confirmación de la sentencia, sumado a lo cual, por cuenta de la interposición de la alzada, el proceso se prolongó por un término



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
PASTEUR
Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
Referencia: Acción Contractual

superior, lo que condujo a que la vigilancia procesal ejercida sobre el mismo se extendiera en el tiempo.

Así las cosas, la Sala condenará en costas a la parte actora en los términos previstos por el artículo 366⁶⁷ del Código General del Proceso, que impone su liquidación de manera concentrada por parte del Tribunal de origen. Para el efecto señalado, el *a quo* deberá atender las reglas previstas en dicho precepto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,



⁶⁷ **Artículo 366. Liquidación.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

"1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.

"2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.

"3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

"Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

"4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

"5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.

"6. Cuando la condena se imponga en la sentencia que resuelva los recursos de casación y revisión o se haga a favor o en contra de un tercero, la liquidación se hará inmediatamente quede ejecutoriada la respectiva providencia o la notificación del auto de obediencia al superior, según el caso".



Radicación: 7300123333000201400205 01 (55756)
 Actor: E.S.E. CENTRAL DE URGENCIAS LOUIS
 PASTEUR
 Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR
 Referencia: Acción Contractual

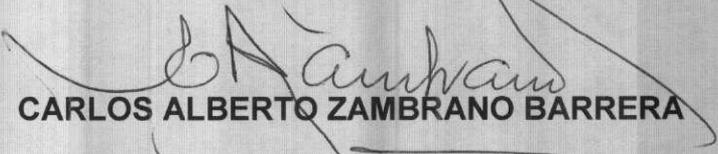
FALLA

- 1.- **CONFIRMAR** la sentencia proferida el catorce (14) de septiembre de dos mil quince (2015) por el Tribunal Administrativo de Tolima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- 2.- **CONDENAR** a la parte actora a pagar las costas que se hubieren causado en esta instancia. Como consecuencia, el Tribunal de origen deberá dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 366 del Código General del Proceso.
- 3.- En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE


MARÍA ADRIANA MARÍN


MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO


CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Salvo voto.



contratación
en línea

Soluciones jurídicas en línea