

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**



1

Villavicencio, marzo ocho ( 08 ) de dos mil dieciocho (2018)

**SALA DE DECISIÓN**

**MEDIO DE CONTROL:** EJECUTIVO CONTRACTUAL  
**DEMANDANTE:** U. T. MEDICOL SALUD 20|12  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE EDUCACION Y OTROS  
**MAGISTRADA:** TERESA HERRERA ANDRADE  
**RADICACION:** No. 500013333-006 – 2015- 456 – 01

Resuelve la Sala, en 2ª instancia, el recurso de apelación formulado por el apoderado del demandante, contra el auto proferido el 21 de septiembre del 2014, por el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante el cual negó librar mandamiento de pago.

**PROVIDENCIA APELADA**

La Jueza A-Quo con auto del 21 de septiembre del 2015, decidió negar librar mandamiento de pago, al considerar que la parte actora no allego, de manera completa, el título ejecutivo de carácter complejo.

Informa que el ejecutante allega como título ejecutivo Argumentó el contrato de prestación de servicio médico asistencial No 12076-003-2012 y las facturas de venta No 0218 y 0225, del 2 y del 28 de julio del 2014, sin firma de aceptación por parte del obligado.

Concluye que, para que una factura pueda cobrarse ejecutivamente ante esta jurisdicción, debe de ser librada con ocasión de un contrato estatal; razón por la cual, título ejecutivo es complejo y se integra con el respectivo contrato, junto con la factura, el registro presupuestal y la constancia de aprobación de la garantía única de cumplimiento, estos dos últimos documentos que no fueron anexados no quedando integrado debidamente, y es por ello que, no presta mérito ejecutivo. (fls. 134 y 137 cuad 1ª inst.)

**RECURSO DE APELACIÓN**

Recurso de apelación que decide mandamiento de pago 50001 33 33 006 2015 00456- 01.  
Demandante: Unión Temporal Medicol Salud SA.  
Demandado: Nación- Min. Educación Nal. Fiduciaria La Previsora S.A.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**



2

Inconforme con la decisión del Juez de 1ª instancia, la impugna aduciendo que incurre en error al no librar el mandamiento de pago, ya que los documentos adjuntos no determinan, en absoluto, la exigibilidad de las facturas de ventas de servicio de salud, cuya forma de pago se encuentra reglamentada por normas especiales y por el derecho privado.

Expresa que los documentos faltantes, a que hace mención el Juez, son exclusivos de los actos jurídicos ejecutados bajo el régimen de contratación pública, derroteros que no pueden ser aplicados, a la actividad contractual realizada por Empresas Sociales del Estado, toda vez que su actividad comercial se rigen por normas del derecho privado.

Insiste en que la viabilidad del mandamiento de pago de las facturas de venta de servicios de salud se encuentra determinada por: A) La efectividad de la radicación de la factura ante la Entidad responsable del pago. B) La ausencia de glosa u objeción a las facturas de venta de servicios de salud, dentro de los plazos establecidos.

Culmina diciendo que la situación anteriormente descrita, es obligatoria para la parte ejecutada, no solo por la razón que así fue estipulado dentro del contrato en su numeral 5 literal p del anexo A del pliego de condiciones del contrato, el cual remite a las normas reseñadas para la facturación de servicios de salud: (fls. 139 al 151 de cuad. ppal.)

### **CONSIDERACIONES**

### **COMPETENCIA**

Este Tribunal es competente para conocer del asunto, de acuerdo con señalado en el num. 1, artículo 125, en concordancia con el numeral 3º del artículo 243 del C.P.A.C.A, pues la providencia impugnada rechaza la demanda ejecutiva y por ser superior de **JUEZ ADMINISTRATIVO** que éxpide la decisión. (art. 153 ibidem.)

### **CASO CONCRETO**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META



3

El debate se centra en establecer si la constancia de la póliza de garantía única y el registro presupuestal deben allegarse para conformar el título ejecutivo contractual.

Para resolver se **CONSIDERA:**

Para el A-Quo debe allegarse la constancia de aprobación de la garantía única de cumplimiento y el registro presupuestal, para integrar el título ejecutivo contractual, porque las facturas cambiarias de venta, en sí mismas, no prestan mérito ejecutivo.

El Recurrente considera que tales documentos no son necesarios, por tratarse de negocios regulados por el derecho privado y por normatividad especial, incurriendo en error, el Juez de 1ª instancia. Sostiene que en el caso de las **EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO** debe aplicar las normas de derecho privado y que las exigencias de la constancia de aprobación de la garantía única de cumplimiento y el registro presupuestal, no determinan, en lo absoluto, la exigibilidad de las facturas de venta de servicios de salud, y por ello, solicita revocar el auto que niega mandamiento de pago.

La jurisprudencia ha precisado que en los procesos ejecutivos de origen contractual, se observan **títulos ejecutivos de carácter complejo** y frente a esto, el Juez tiene la facultad de interpretar que el título cumpla con los requisitos establecidos por la Ley, esto es, que contenga una obligación clara, expresa y exigible a cargo del demandado<sup>1</sup>, en aras de poder librar mandamiento de pago.

En ese orden de ideas, esa facultad interpretativa debe de estar orientada a los presupuestos esenciales de todo título ejecutivo.<sup>2</sup>

(...)

La obligación es (i) expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa. Es (ii)

<sup>1</sup> Auto interlocutorio del 26 de febrero de 2014, Sección 4ª, radicado No 25000-23-27-000-2011-00178-01 (19250), C.P. **CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

<sup>2</sup> Auto interlocutorio del 26 de febrero de 2014, Sección 4ª, radicado No 25000-23-27-000-2011-00178-01 (19250), C.P. **CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META



4

clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación. Y, es (iii) exigible cuando es ejecutable y no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido.

Estamos frente a un **Título ejecutivo complejo**, pues se ejecuta unas facturas producto de un contrato de prestación de servicios médico-asistencial No 12076-003-2012. ( fls. 95 al 111 y 112 al 117 del cuad. ppal. )

El título es complejo porque consta :

- **El contrato** para la prestación de servicios médicos asistenciales No. 12076-003-2012 del 30 de abril del 2012, suscrito entre el **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FOMAG** y la **UNIÓN TEMPORAL MEDICOL SALUD S.A** 2012. (fls 95 a 111).
- **El acto proferido con ocasión a la actividad contractual:** Las facturas de venta Nos. 0218 y 0225 del 2 y 28 de julio del 2014, con constancia de recibida por la Entidad ejecutada y los soportes. (fls 112 al 117 del cuad. ppal.)

El parágrafo 1 del artículo 50, de la Ley 1438 del 2011<sup>3</sup>, determina que, "la facturación de las **ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD** y las Instituciones Prestadoras de Salud deberá ajustarse en todos los aspectos a los requisitos fijados por el Estatuto Tributario y la Ley 1231 de 2008. Esta Ley<sup>4</sup>, en el inciso 2º de su artículo 1º estipula que "no podrá librarse factura alguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito", y su artículo 2º acuerda que "Una vez que la factura sea aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa que el contrato que le dio origen ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en ese título.

<sup>3</sup> Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**



5

Sobre la forma como las **ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD** (EPS) pagaran los servicios a los Prestadores del Servicio de Salud, el artículo 13 numeral D de la Ley 1122, la regula:

Las Entidades Promotoras de Salud EPS de ambos regímenes, pagarán los servicios a los Prestadores de Servicios de salud habilitados, mes anticipado en un 100% si los contratos son por capitación. Si fuesen por otra modalidad, como pago por evento, global prospectivo o grupo diagnóstico se hará como mínimo un pago anticipado del 50% del valor de la factura, dentro de los cinco días posteriores a su presentación. **En caso de no presentarse objeción o glosa alguna, el saldo se pagará dentro de los treinta días (30) siguientes a la presentación de la factura**, siempre y cuando haya recibido los recursos del ente territorial en el caso del régimen subsidiado. De lo contrario, pagará dentro de los quince (15) días posteriores a la recepción del pago. El Ministerio de la Protección Social reglamentará lo referente a la contratación por capitación, a la forma y los tiempos de presentación, recepción, remisión y revisión de facturas, glosas y respuesta a glosas y pagos e intereses de mora, asegurando que aquellas facturas que presenten glosas queden canceladas dentro de los 60 días posteriores a la presentación de la factura. (Negrilla fuera de texto)

Según el contrato de prestación del servicio de salud para los trabajadores del Magisterio del cual se derivan las facturas a cobrar, las condiciones de pago pactadas por las partes se da a través de facturas cambiarias<sup>5</sup>, y así lo plasmó, en el capítulo 2º clausula 4 numeral p y el parágrafo 3 de la cláusula 8 del capítulo 3º, del contrato. (fls 99 rev, y 101 rev. del cuad. ppal.)

Para la Sala tiene razón el recurrente cuando afirma que este tipo de títulos valores que sirven de base ejecutiva, se ciñen a las condiciones de pago señaladas dentro del contrato de prestación de servicio de salud, postura que es concordante con lo sostenido por la doctrina, tratadista **MAURICIO FERNANDO RODRIGUEZ TAMAYO** , :

“Cuando el título ejecutivo se derive de una factura sustentada en un contrato estatal, la posibilidad de reclamo judicial para su cumplimiento, se someterá a las pautas fijadas directamente por las partes contratantes, es decir, a las condiciones de cumplimiento pactadas en el respectivo contrato.

<sup>5</sup> Folio 112 al folio 117 con los cds anexos en el cual se adjuntan los aportes.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META



6

En el caso concreto de las facturas por servicios, obras o suministros que tiene su causa en un contrato estatal, el acreedor de prestaciones surgidas con ocasión a ese negocio, podrá exigir su cumplimiento por vía judicial cuando acredite la mora del deudor, se reitera, con base en las estipulaciones que consten en dicho contrato. Por lo tanto, cuando la administración o el contratista celebran contratos estatales e incumplen las obligaciones de pago, podrán ser ejecutados cuando se pruebe la mora del deudor y por ende la exigibilidad del obligación reclamada.<sup>6º</sup> (Subrayado fuera de texto )

Entonces, por ser unos títulos valores, su normatividad aplicable es el **CÓDIGO DE COMERCIO** (art 772 al 779); y conforme a la cláusula 4ª numerál p del contrato, se debe aplicar el Decreto 4747 del 2007, toda vez que, allí se regulan los fenómenos del pago y el procedimiento a seguir para la facturación de los servicios de salud.

Y, el artículo 23, del Decreto reglamentario 4747 dispone el trámite para saber en qué momento queda aceptada la factura y por consiguiente su cobro:

Las entidades responsables del pago de servicios de salud dentro de **los treinta (30) 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 el manual único de glosas, devoluciones y respuestas, definido en el presente decreto y a través de su anotación y envío en el registro conjunto de trazabilidad de la factura cuando este sea implementado. Una vez formuladas las glosas a una factura, no se podrán formular nuevas glosas a la misma factura, salvo las que surjan de hechos nuevos detectados en la respuesta dada a la glosa inicial.

**El prestador de servicios de salud deberá dar respuesta a las glosas presentadas por las entidades responsables del pago de servicios de salud, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción.** En su respuesta a las glosas, el prestador de servicios de salud podrá aceptar las glosas iniciales que estime justificadas y emitir las correspondientes notas crédito, o subsanar las causales que generaron la glosa, o indicar, justificadamente, que la glosa no tiene lugar. **La entidad**

<sup>6</sup> Op cit. P 113

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**



7

responsable del pago, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, decidirá si levanta total o parcialmente las glosas o las deja como definitivas. Los valores por las glosas levantadas deberán ser cancelados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, informando de este hecho al prestador de servicios de salud. Las facturas devueltas podrán ser enviadas nuevamente a la entidad responsable del pago, una vez el prestador de servicios de salud subsane la causal de devolución, respetando el período establecido para la recepción de facturas. Vencidos los términos y en el caso de que persista el desacuerdo se acudirá a la Superintendencia Nacional de Salud, en los términos establecidos por la ley. (Negrilla fuera de texto)

Es decir, en tratándose de facturas de ventas de servicio de salud debe tenerse en cuenta: a) La efectividad de la radicación de la factura ante la entidad responsable del pago y b) la ausencia de glosa u objeción a las facturas de venta de servicios de salud dentro del plazo establecido.<sup>7</sup> y así lo advierte la **SUPERINTENDENCIA DE SALUD** en un concepto : "la Entidad responsable del pago, cuenta con 30 días contados a partir de la presentación de la factura, para presentar glosa o devolución a las que haya lugar, transcurrido el término, sin que se presenten las objeciones, la factura se entiende por aceptada y debe de ser pagada.<sup>8</sup>"

Las facturas con los respectivos soportes obrantes a folios 112 y 117 del cuad. ppal., sin glosas por parte de la Entidad ejecutada, permiten al Juez de 1ª instancia el estudio de la viabilidad del mandamiento de pago.

La falta del registro presupuestal y de la constancia de aprobación la garantía única de cumplimiento<sup>9</sup>, no son requisitos necesarios para dicho estudio por lo antes anotado, de lo contrario, se estaría desconociendo la norma especial aplicable al caso.

Son las normas de derecho privado, las que regulan los aspectos relacionados entre los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud, por tanto, los que el Juez de instancia debe hacer su estudio atendiendo dicha normatividad.

<sup>7</sup> Folio 142 del cuaderno principal.

<sup>8</sup> Concepto 35471 de junio del 2014 pag 3.

<sup>9</sup>Tribunal Administrativo del Cauca. Expediente 20090024501 Mg. P. Naun Mirawal Muñoz Muñoz.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META



8

En consecuencia, se **REVOCARA** el auto del 21 de septiembre del 2015, que **NIEGA** mandamiento de pago proferido por el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, y se devuelve para que haga el estudio correspondiente.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE META**,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto que niega mandamiento de pago proferido el 21 de septiembre del 2014, por el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, por las razones expuestas en este interlocutorio.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase al Juzgado de origen para que continúe con el trámite correspondiente, previo las **DESANOTACIONES** correspondientes.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.-**

Estudiada y aprobada en Sala de Decisión de la fecha, según Acta

No.- 012.-

**TERESA HERRERA ANDRADE**

**HECTOR ENRIQUE REY MORENO**

**NILGE BONILLA ESCOBAR**