

TÍTULO EJECUTIVO CONTRACTUAL - No existe una relación taxativa de esta clase de títulos, sino que cualquier documento de esa índole puede admitir dicha catalogación, siempre y cuando contenga obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las partes del contrato /TÍTULO EJECUTIVO SIMPLE Y TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO - Noción.

La parte ejecutante en esencia considera que el título ejecutivo en este caso es simple, debido a que está contenido en títulos-valores (facturas) y, como consecuencia de lo anterior, está debidamente constituido, máxime cuando operó su aceptación tácita. Al respecto, el artículo 297-3 del CPACA enlista como títulos ejecutivos "...". Según se observa, no existe una relación taxativa de los títulos ejecutivos contractuales, sino que cualquier documento de esa índole puede admitir dicha catalogación, siempre y cuando contenga obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las partes del contrato, en concordancia con el artículo 422 del CGP. Además, es bien sabido que la unidad del título no es un concepto físico, sino jurídico, de manera que aquel puede ser singular o complejo. Este aspecto no depende de las apreciaciones subjetivas de las partes, sino de la evaluación objetiva del contenido del título. Será complejo si la claridad, expresividad y exigibilidad de la obligación solo puede determinarse al valorar varios documentos que, como se dijo, conforman una unidad jurídica. Si estos atributos se condensan en un solo documento, el título será simple.

FACTURA CAMBIARIA – No podrá librarse ninguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito / TÍTULOS EJECUTIVOS CONTRACTUALES - Deben conformarse teniendo como referencia las condiciones que hayan pactado las partes, en virtud del principio de normatividad de los contratos.

Ahora bien, el artículo 772 del CCo (modificado por el artículo 1.º de la Ley 1231 de 2008) preceptúa que las facturas cambiarias son títulos-valores. Sin embargo, esta disposición deja claro que "[n]o 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". Este aspecto adquiere mayor relevancia cuando se trata de contratos que celebran entidades públicas, dado su carácter eminentemente formal, que hace que por regla general deban constar por escrito (art. 39 L. 80/1993). Allí, las partes pueden acordar ciertos requisitos para considerar cumplidas las obligaciones a su cargo, los cuales serán indispensables a efectos de que los bienes o servicios se entiendan debidamente entregados o prestados y, por consiguiente, el pago sea procedente. En ese sentido, los títulos ejecutivos contractuales deben conformarse teniendo como referencia las condiciones que hayan pactado las partes, en virtud del principio de normatividad de los contratos –el contrato es ley para las partes– (art. 1602 CC). La anterior característica hace que por lo general aquellos sean complejos, ya que no es suficiente la aportación del título-valor que haya empleado el contratista para realizar el cobro directo ante la entidad contratante, sino que también es necesario que obren en el expediente los demás documentos que se hayan acordado para proceder con los desembolsos respectivos.

TÍTULO EJECUTIVO CONTRACTUAL COMPLEJO - Conformación en el caso concreto.

En este caso, el contrato CSP – 20160201-004 del 1.º de febrero de 2016 estableció en su cláusula 6.ª lo que se transcribe a continuación:“(...) CLÁUSULA SEXTA - FORMA DE PAGO: ‘La EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL REGIONAL DE CHIQUINQUIRÁ pagará al OPERADOR el valor del presente

contrato así: EL OPERADOR presentará factura - cuenta mes vencido de la prestación del servicio, con la entrega realizada en medio magnético de los registros individuales de la ejecución de los procesos completos e íntegros resultantes de las atenciones de salud y el informe de facturación firmado por las áreas competentes, debidamente legalizada con el pago de los aportes correspondientes al Sistema General de Seguridad Social Integral para que LA ENTIDAD proceda a su cancelación. De la facturación mensual le será cancelado AL OPERADOR el CINCUENTA Y CUATRO por ciento (54%) por la prestación del servicio de laboratorio clínico y el SETENTA Y TRES por ciento (73%) por la prestación del servicio de imágenes diagnósticas y ultrasonido; a LA ENTIDAD le corresponderá el CUARENTA Y SEIS por ciento (46%) del servicio de laboratorio clínico y el VEINTISIETE por ciento (27%) por la prestación del servicio de imágenes diagnósticas y ultrasonido, por concepto de préstamo y uso de las instalaciones de propiedad de la entidad, para efectuar el pago se deberá adjuntar a la factura de venta constancia de cumplimiento a satisfacción expedida por el interventor y/o supervisor designado por la Gerencia. PARÁGRAFO: del valor mensual de la facturación presentada por el operador, le será descontado el valor correspondiente de facturación anulada y provisión para cubrir posibles glosas de un tres por ciento (3%) del valor a cobrar por el operador. Igualmente, del cien por ciento (100%) de la facturación de cada uno de los operadores o terceros operadores o aliados estratégicos de todas las áreas productivas reconocerán a la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL REGIONAL DE CHIQUINQUIRÁ, el pago de servicios públicos en forma proporcional, del total de la facturación el porcentaje que corresponda a la facturación presentada por el operador, del valor mensual facturado por las empresas de servicios públicos. (...)”(Subraya fuera del texto original). Por su parte, los otrosíes suscritos los días 22 de agosto y 29 de septiembre de 2016 adicionaron el valor del contrato, pero no modificaron las condiciones para el pago. En este orden de ideas, las partes pactaron que el contratista debía radicar los siguientes documentos para que la entidad contratante procediera a realizar el pago, teniendo como presupuesto esencial el contrato: “[F]actura - cuenta” mes vencido de la prestación del servicio. Registros individuales de la ejecución de los procesos completos e íntegros resultantes de las atenciones de salud. Informe de facturación firmado por las áreas competentes. Acreditación del pago de los aportes correspondientes al Sistema General de Seguridad Social Integral. Constancia de cumplimiento a satisfacción expedida por el interventor y/o supervisor designado por la entidad contratante. Al revisar el expediente, la Sala encuentra que la parte ejecutante solo allegó el acuerdo de voluntades y las dos facturas que se relacionaron en los antecedentes de esta providencia, de manera que omitió conformar en debida forma el título de recaudo. El Consejo de Estado llegó a una conclusión similar en el siguiente caso: (...).

ACEPTACIÓN DE LA FACTURA POR EL COMPRADOR O BENEFICIARIO DEL SERVICIO - De acuerdo con este artículo 773 del C.Co, el silencio del comprador o beneficiario del servicio configura la aceptación tácita e irrevocable de la factura. No obstante, esta disposición comercial cuenta con restricciones cuando el contratante es una entidad pública.

Ahora bien, el recurso de apelación insiste en que operó la aceptación tácita de las facturas y, por ese motivo, no era necesaria la aportación de documentos adicionales para complementar el título. Al respecto, el artículo 773 del CCo (modificado por los artículos 2.º de la Ley 1231 de 2008 y 86 de la Ley 1676 de 2013) prescribe: (...) De acuerdo con este artículo, el silencio del comprador o beneficiario del servicio configura la aceptación tácita e irrevocable de la factura.

No obstante, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que esta disposición comercial cuenta con restricciones cuando el contratante es una entidad pública: (...).

TÍTULO EJECUTIVO CONTRACTUAL COMPLEJO - En el caso concreto se niega el mandamiento ejecutivo por cuanto no fue conformado con la acreditación de todos los requisitos pactados convencionalmente para el pago. Rectificación jurisprudencial.

Así las cosas, para el impulso del proceso ejecutivo es ineludible la acreditación de los requisitos pactados convencionalmente para el pago, teniendo en cuenta que el inciso 1.º de la norma señala que la presunción de cumplimiento del contrato opera frente a terceros de buena fe exenta de culpa, no frente al comprador o beneficiario del servicio (en eventos como este, la entidad pública). Entonces, la figura que prevé el artículo 773 del CCo no supe el deber de demostrar que la factura corresponde a “bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados”, en los términos y bajo las condiciones del acuerdo de voluntades, como lo refiere la jurisprudencia: “(...) De conformidad con lo expuesto, y teniendo en cuenta que el contrato es ley para las partes, la hoy ejecutante no podía obviar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el acuerdo con el fin de obtener el pago y mucho menos alegar que estos se entendían satisfechos con la presentación de otros documentos que dieran fe del cumplimiento de las obligaciones del contrato de interventoría, pues en el clausulado del contrato y de las adiciones, prórrogas y modificaciones se determinó claramente cuáles eran los documentos que se debían acreditar y estos no podían ser remplazados por otros. (...)”. No puede perderse de vista que el desembolso de dineros públicos se somete a requisitos y formalidades que buscan garantizar el cumplimiento previo de las obligaciones contractuales o, visto desde la perspectiva opuesta, que propenden por evitar que se realicen pagos que no cuenten con un sustento material acorde con lo pactado. En suma, en este caso el título ejecutivo no era simple, debido a que las facturas por sí solas no contienen una obligación clara, expresa y exigible, pese a su naturaleza de títulos-valores. En ese sentido, el título no fue allegado en debida forma porque no estuvo acompañado de los documentos que lo completan, sin que la invocación del artículo 773 del CCo pueda suplir esa falencia. Finalmente, el apoderado de la parte ejecutante hizo referencia a un auto del 7 de diciembre de 2017 (exp. 2017-00670), en el que el ponente de esta decisión consideró que las facturas, dada su connotación de títulos-valores y, por ende, ejecutivos, eran autónomas y podían ejecutarse ante la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, el ponente rectifica dicha posición con base en la argumentación que expone este auto, así como la providencia con la cual la Corte Constitucional dirimió el conflicto de competencias dentro de este proceso.

NOTA DE RELATORÍA: La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN 4

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, veinte (20) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

DEMANDANTE:	SERVICIOS EN SALUD ANDINA LTDA.
DEMANDADO:	E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE CHIQUINQUIRÁ
RADICACIÓN:	15001-33-33-013-2021-00006-01
REFERENCIA:	EJECUTIVO
ASUNTO:	APELACIÓN CONTRA AUTO QUE NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO – TÍTULO EJECUTIVO CONTRACTUAL – CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS CONVENCIONALES PARA EL PAGO.

Decide la Sala el recurso de apelación que interpuso la parte ejecutante contra el auto proferido el 31 de marzo de 2022, mediante el cual el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja negó el mandamiento de pago.

I. ANTECEDENTES

La sociedad Servicios en Salud Andina Ltda. solicitó que se libere mandamiento de pago contra la E.S.E. Hospital Regional de Chiquinquirá, por los siguientes conceptos¹:

Título ejecutivo	Capital
Factura de venta 300 de 05/06/2017	\$104.016.852
Factura de venta 301 de 06/06/2017	\$298.965.635

Asimismo, pidió que **(i)** el mandamiento ejecutivo incluya los intereses que se causaron sobre los anteriores valores, a partir del 7 de junio de 2017 y hasta cuando la entidad ejecutada pague la obligación, y que **(ii)** se ordene el pago de las costas procesales y demás costos que implique la ejecución.

La parte ejecutante sostuvo que la sociedad Servicios en Salud Andina Ltda. y la E.S.E. Hospital Regional de Chiquinquirá celebraron el contrato CSP – 20160201-004 del 1.º de febrero de 2016 y, posteriormente, el 29 de septiembre de 2016 suscribieron el contrato de adición 2.

Adujo que, en cumplimiento del objeto contractual, la parte ejecutante prestó servicios de imágenes diagnósticas y laboratorio clínico de baja y media complejidad. Por esa

¹ Archivo "003. Demanda Ejecutiva SALUD ANDINA LTDA vs ESE HOSPITAL REGIONAL DE CHIQUINQUIRÁ FOLIO 2 AL 14.pdf".

labor, entre el 27 de septiembre y el 26 de octubre de 2016 se causaron \$289.483.745, como consta el acta de cruce de cuentas suscrita el 31 de octubre de 2016.

Indicó que, en virtud de lo anterior, presentó la factura 234 del 31 de octubre de 2016 por la suma neta de \$168.097.866, por concepto de servicios prestados entre el 27 de septiembre y el 11 de octubre de 2016, *“factura que fuera debidamente cancelada por la referida entidad hospitalaria”*.

Agregó que, como quedaba un saldo a favor de la empresa, esta expidió la factura de venta 300 del 5 de junio de 2017 por la suma neta de \$104.016.852, correspondiente a los servicios prestados entre el 12 y el 26 de octubre de 2016.

Expuso que radicó la factura el 6 de junio de 2017 ante el hospital y no fue objetada dentro de los 3 días siguientes, así que la entidad la aceptó tácitamente, en los términos del artículo 773 del CCo. Sin embargo, la ejecutada no ha efectuado el pago respectivo.

Señaló que, por otra parte, con ocasión de los servicios prestados entre el 27 de octubre y el 30 de noviembre de 2016, se causó la suma neta de \$298.965.635.

Añadió que el 6 de junio de 2017 radicó la factura de venta 301 de la misma fecha a fin de cobrar ese monto, pero la entidad ejecutada no ha desembolsado los valores respectivos, aunque tampoco la objetó en la oportunidad legal.

Resaltó que las facturas en mención cumplen los requisitos que prevén los artículos 621 y 774 del C.Co, así como el artículo 617 del ET. Asimismo, que estos documentos constituyen título ejecutivo por sí mismos.

II. DECISIÓN RECURRIDA

1. Auto recurrido²

La negación del mandamiento de pago se fundamentó en los siguientes argumentos:

El despacho de primera instancia hizo alusión a los requisitos de forma y de fondo del título ejecutivo, especialmente cuando es de origen contractual, y concluyó que en esos escenarios es de carácter complejo.

Expuso que la cláusula 6.^a del contrato CSP – 20160201-004 del 1.^o de febrero de 2016 estableció que, para efectos del pago, la sociedad contratista debía presentar *“factura-cuenta mes vencido de la prestación del servicio, con la entrega realizada en medio magnético de los registros individuales de la ejecución de los procesos completos e íntegros resultantes de las atenciones de salud y el informe de facturación firmado por las áreas competentes debidamente legalizada con el pago de los aportes correspondientes al Sistema de Seguridad Social Integral”,* así como *“constancia de cumplimiento a satisfacción expedida por el interventor y/o supervisor designado por la Gerencia”*.

Señaló que, por consiguiente, el título de recaudo no se integró debidamente, pues no se presentaron los siguientes documentos:

² Archivo 8 del expediente electrónico.

*“(…) i. **Copia auténtica del certificado de registro presupuestal, salvo que se trate del reclamo judicial de interés, cláusulas penales o multas por incumplimientos contractuales imputables a la administración.***

*ii. **Copia autenticada del acto administrativo que aprobó las garantías, o el sello puesto en el contrato que dé fe sobre la aprobación de las garantías, si son exigibles.***

*iii. **Las certificaciones o constancias de recibo de los bienes o servicios.***

*iv. **Constancia de cumplimiento a satisfacción expedida por el interventor o supervisor designado por la gerencia de la ESE Hospital Regional de Chiquinquirá, conforme lo estableció el contrato de prestación de servicios CSP20160201-004 de 01 de febrero de 2016, en la cláusula sexta.***

*v. **Registros individuales de la ejecución de los procesos completos e íntegros, resultantes de las atenciones de salud y el informe de facturación firmado por las áreas competentes, como lo estableció el contrato de prestación de servicios CSP-20160201-004 de 01 de febrero de 2016, en la cláusula sexta.***

*vi. **Constancias del pago de los aportes correspondientes al Sistema de Seguridad Social Integral, lo estableció el contrato de prestación de servicios CSP-20160201-004 de 01 de febrero de 2016, en la cláusula sexta. (…)***

2. Recursos de reposición y apelación³

La parte ejecutante interpuso los recursos de reposición y apelación, con base en los razonamientos que se exponen a continuación:

Explicó que presentó la demanda ante la jurisdicción ordinaria, pero esta la remitió a la administrativa, que también consideró que no era competente para tramitarla. Por ese motivo, el asunto llegó a la Corte Constitucional, la cual asignó su conocimiento a la presente jurisdicción.

Alegó, que en ningún momento de dicho trámite utilizó un título complejo para efectos de cobro ejecutivo, toda vez que las facturas de venta no requieren de otros documentos para demostrar las obligaciones que están incorporadas en ellas, máxime cuando no fueron objetadas oportunamente.

Reiteró que la definición de la jurisdicción que debe conocer la ejecución no desdibuja las anteriores características. Por ende, la aportación del contrato y otros documentos junto con la demanda era útil *“como prueba del servicio prestado, más (sic) no, para constituir un título ejecutivo complejo”*.

Replicó que este era un proceso ejecutivo y no declarativo de controversias contractuales, en el cual sí sería necesario allegar todos los antecedentes contractuales, incluso los que echó de menos el auto impugnado.

Manifestó que su posición se sustentaba en la providencia del 7 de diciembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá (exp. 2017-00670, M.P. José Fernández Osorio).

³ Archivo 11 del expediente electrónico.

3. Decisión del recurso de reposición⁴

La jueza de primer grado se pronunció respecto del recurso de reposición, en el sentido de confirmar la decisión.

Se reafirmó en los argumentos que sustentaron la negativa del mandamiento de pago y aseveró que el ejecutante tenía el deber de aportar todos los documentos necesarios para acreditar la existencia de la obligación, ya que en el proceso ejecutivo está vedada la inadmisión de la demanda para tal propósito.

Citó una providencia dictada el 5 de octubre de 2020 por el Consejo de Estado (rad. 63753), para concluir que la autonomía y literalidad de los **títulos valores** encuentran un límite cuando se trata de procesos ejecutivos cuyo documento de recaudo nace de un contrato estatal, teniendo en cuenta que se requiere de la presentación de documentos previos que demuestren la satisfacción de la obligación que les da origen.

III. CONSIDERACIONES

1. Procedencia y oportunidad del recurso de apelación

El artículo 243 del CPACA (modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021) señala:

*“(...) **ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:*

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. (...)”

(...)

***PARÁGRAFO 2o.** En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir. (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En concordancia con lo anterior, el artículo 322-2 del CGP, que es el código que regula el proceso ejecutivo que tramita la jurisdicción administrativa, prescribe:

*“(...) **ARTÍCULO 322. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS.** El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:*

(...)

*2. **La apelación contra autos podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición.** Cuando se acceda a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar del nuevo auto si fuere susceptible de este recurso.*

(...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En este caso el mandamiento de pago fue negado, así que procedía el recurso de apelación directamente o en subsidio de la reposición. Al optar la parte ejecutante por la segunda hipótesis y después de no reponerse la decisión, resulta clara la viabilidad de la alzada.

⁴ Archivo 12 del expediente electrónico.

Asimismo, la decisión fue notificada por estado electrónico el 1.º de abril de 2022 y el recurso fue interpuesto el 6 de abril del presente año⁵, esto es, dentro de su término de ejecutoria, conforme lo preceptúa el artículo 322-1 inciso 2.º del CGP.

2. Análisis de la Sala

La parte ejecutante en esencia considera que el título ejecutivo en este caso es simple, debido a que está contenido en títulos-valores (facturas) y, como consecuencia de lo anterior, está debidamente constituido, máxime cuando operó su aceptación tácita.

Al respecto, el artículo **297-3 del CPACA** enlista como títulos ejecutivos *“los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones”*.

Según se observa, no existe una relación taxativa de los títulos ejecutivos contractuales, sino que cualquier documento de esa índole puede admitir dicha catalogación, siempre y cuando contenga obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las partes del contrato, en concordancia con el artículo 422 del CGP. Además, es bien sabido que la unidad del título no es un concepto físico, **sino jurídico**, de manera que aquel puede ser singular o complejo.

Este aspecto no depende de las apreciaciones subjetivas de las partes, sino de la evaluación objetiva del contenido del título. Será complejo si la claridad, expresividad y exigibilidad de la obligación solo puede determinarse al valorar varios documentos que, como se dijo, conforman una unidad jurídica. Si estos atributos se condensan en un solo documento, **el título será simple**.

Ahora bien, el artículo 772 del CCo (modificado por el artículo 1.º de la Ley 1231 de 2008) preceptúa que las facturas cambiarias son títulos-valores. Sin embargo, esta disposición deja claro que *“[n]o 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”*.

Este aspecto adquiere mayor relevancia cuando se trata de contratos que celebran entidades públicas, dado su carácter eminentemente formal, que hace que por regla general deban constar por escrito (art. 39 L. 80/1993). Allí, las partes pueden acordar ciertos requisitos para considerar cumplidas las obligaciones a su cargo, los cuales serán indispensables a efectos de que los bienes o servicios se entiendan debidamente entregados o prestados y, por consiguiente, el pago sea procedente.

En ese sentido, los títulos ejecutivos contractuales deben conformarse teniendo como referencia las condiciones que hayan pactado las partes, en virtud del principio de normatividad de los contratos –el contrato es ley para las partes– (art. 1602 CC). La anterior característica hace que por lo general aquellos sean complejos, ya que no es suficiente la aportación del título-valor que haya empleado el contratista para realizar el cobro directo ante la entidad contratante, sino que también es necesario que obren en

⁵ Anotaciones 11 y 12 Samai (primera instancia).

el expediente los demás documentos que se hayan acordado para proceder con los desembolsos respectivos⁶.

En este caso, el contrato CSP – 20160201-004 del 1.º de febrero de 2016 estableció en su cláusula 6.ª lo que se transcribe a continuación:

*“(…) **CLÁUSULA SEXTA - FORMA DE PAGO:** ‘La **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL REGIONAL DE CHIQUINQUIRÁ** pagará al **OPERADOR** el valor del presente contrato así: **EL OPERADOR** presentará **factura - cuenta mes vencido** de la prestación del servicio, con la entrega realizada en medio magnético de los **registros individuales de la ejecución** de los procesos completos e íntegros resultantes de las atenciones de salud y el **informe de facturación** firmado por las áreas competentes, debidamente legalizada con el **pago de los aportes** correspondientes al Sistema General de Seguridad Social Integral para que **LA ENTIDAD** proceda a su cancelación. De la facturación mensual le será cancelado AL OPERADOR el CINCUENTA Y CUATRO por ciento (54%) por la prestación del servicio de laboratorio clínico y el SETENTA Y TRES por ciento (73%) por la prestación del servicio de imágenes diagnósticas y ultrasonido; a LA ENTIDAD le corresponderá el CUARENTA Y SEIS por ciento (46%) del servicio de laboratorio clínico y el VEINTISIETE por ciento (27%) por la prestación del servicio de imágenes diagnósticas y ultrasonido, por concepto de préstamo y uso de las instalaciones de propiedad de la entidad, para efectuar el pago se deberá adjuntar a la factura de venta **constancia de cumplimiento a satisfacción** expedida por el interventor y/o supervisor designado por la Gerencia. **PARÁGRAFO:** del valor mensual de la facturación presentada por el operador, le será descontado el valor correspondiente de facturación anulada y provisión para cubrir posibles glosas de un tres por ciento (3%) del valor a cobrar por el operador. Igualmente, del cien por ciento (100%) de la facturación de cada uno de los operadores o terceros operadores o aliados estratégicos de todas las áreas productivas reconocerán a la **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL REGIONAL DE CHIQUINQUIRÁ**, el pago de servicios públicos en forma proporcional, del total de la facturación el porcentaje que corresponda a la facturación presentada por el operador, del valor mensual facturado por las empresas de servicios públicos. (...)”*⁷ (Subraya fuera del texto original).

Por su parte, los otrosíes suscritos los días 22 de agosto y 29 de septiembre de 2016 adicionaron el valor del contrato, **pero no modificaron las condiciones para el pago**⁸.

En este orden de ideas, las partes pactaron que el contratista debía radicar los siguientes documentos para que la entidad contratante procediera a realizar el pago, teniendo como presupuesto esencial el contrato:

- “[F]actura - cuenta” mes vencido de la prestación del servicio.
- Registros individuales de la ejecución de los procesos completos e íntegros resultantes de las atenciones de salud.
- Informe de facturación firmado por las áreas competentes.

⁶ Ver, por ejemplo: C.E., Sec. Tercera, Auto 2016-01041 (58341), jul. 19/2017. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico (e): “(…) Es de anotar que, por regla general, cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida en que esté conformado no sólo por el contrato en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas elaboradas por la Administración y el contratista, en las que conste la existencia de la obligación a favor de este último y sea posible deducir, de manera manifiesta, tanto su contenido como su exigibilidad. (...)”

⁷ Archivo “005. Poder y Anexos Demanda Salud Andina vs ESE Hospital Regional de Chiquinquirá - Parte 2 FOLIO 31 AL 49”, pp. 1-15.

⁸ Archivo “005. Poder y Anexos Demanda Salud Andina vs ESE Hospital Regional de Chiquinquirá - Parte 2 FOLIO 31 AL 49”, pp. 16-19.

- Acreditación del pago de los aportes correspondientes al Sistema General de Seguridad Social Integral.
- Constancia de cumplimiento a satisfacción expedida por el interventor y/o supervisor designado por la entidad contratante.

Al revisar el expediente, la Sala encuentra que la parte ejecutante solo allegó **el acuerdo de voluntades y las dos facturas** que se relacionaron en los antecedentes de esta providencia, de manera que omitió conformar en debida forma el título de recaudo. El Consejo de Estado llegó a una conclusión similar en el siguiente caso:

*“(...) El ejecutante requirió el cumplimiento del quinto –factura n.º 9–, sexto –factura n.º 11– y séptimo pago –**factura n.º 13**– dejados de cancelar por el ejecutado en el marco del contrato de obra por ellos suscrito, a pesar de que, a su juicio, había cumplido con las condiciones previstas para ello.*

*Así las cosas, **el demandante debía acreditar el cumplimiento de las condiciones pactadas para recibir los pagos**. Pues bien, las partes acordaron en la cláusula séptima del contrato que el contratista se haría acreedor de los pagos siempre que: **(i)** el porcentaje a cobrar fuera equivalente al avance de la obra, **(ii)** el interventor avalara el acta de avance de obras y **(iii)** el revisor fiscal del contratista certificara los aportes a seguridad social y parafiscales.*

En ese orden, la exigibilidad de la obligación estaba supeditada al cumplimiento de esos requisitos, sin los cuales el contratista no podía pretender pago alguno. Así pues, el interesado debía cumplir con el porcentaje de obra y allegar las pruebas relacionadas con el aval del interventor y la certificación del revisor fiscal para conformar en debida forma el título ejecutivo complejo.

***Sin embargo, el ejecutante no allegó la certificación de aportes a seguridad social y parafiscales, por lo que en el sub lite no hay un título ejecutivo complejo que permita seguir adelante con la ejecución. En efecto, quien pretenda la ejecución forzada de una obligación prevista en un contrato debe acreditar que satisfizo las condiciones pactadas para hacerla exigible. (...)**⁹ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

En otra oportunidad expuso lo que sigue:

*“(...) Ahora, en la cláusula cuarta del mencionado negocio jurídico se pactó que **ENERCA S.A. E.S.P.** pagaría a **CENERCOL S.A.** los trabajos realizados previa presentación de un informe en el que constaran las actividades que había ejecutado, así como de la expedición de una cuenta de cobro y/o factura, así:*

(...)

*De esta forma, solamente se pagarían los trabajos realizados por CENERCOL S.A. una vez este rindiera un informe de las actividades realizadas y expidiera **unas facturas y/o cuentas de cobro dirigidas a ENERCA S.A.**, por lo que con el propósito de establecer si existía una obligación clara, expresa y actualmente exigible, era necesario que la parte ejecutante aportara todos los documentos indispensables para la conformación del título ejecutivo que se pretende cobrar en el sub examine.*

*Así las cosas, la Sala considera que en el presente caso la parte demandante no aportó la totalidad de los documentos que integran el título ejecutivo complejo que pretende ejecutar, **pues únicamente allegó las facturas presuntamente recibidas por la empresa ejecutada- así como copia del contrato estatal**, pero no el informe de actividades que debía rendirse de manera obligatoria para el pago de las obligaciones, por lo que no se contaba con título ejecutivo que permitiera librar el mandamiento de pago solicitado.*

⁹ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2009-00600 (44843), abr. 3/2020. M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

En esas condiciones, los documentos aportados por el ejecutante no cumplían con los requisitos del artículo 422 del Código General del Proceso, al estar incompleto el título ejecutivo complejo por no aportar el informe de activadas (sic), no se puede hablar de una obligación clara, expresa y exigible y, en ese sentido, no era procedente librar mandamiento de pago. (...)¹⁰
(Subraya y negrilla fuera del texto original).

Ahora bien, el recurso de apelación insiste en que operó la aceptación tácita de las facturas y, por ese motivo, no era necesaria la aportación de documentos adicionales para complementar el título.

Al respecto, el artículo 773 del CCo (modificado por los artículos 2.º de la Ley 1231 de 2008 y 86 de la Ley 1676 de 2013) prescribe:

“(...) ARTÍCULO 773. ACEPTACIÓN DE LA FACTURA. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1231 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> 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 el título.

El comprador o beneficiario del servicio deberá aceptar de manera expresa el contenido de la factura, por escrito colocado en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico. Igualmente, deberá constar el recibo de la mercancía o del servicio por parte del comprador del bien o beneficiario del servicio, en la factura y/o en la guía de transporte, según el caso, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo. El comprador del bien o beneficiario del servicio no podrá alegar falta de representación o indebida representación, por razón de la persona que reciba la mercancía o el servicio en sus dependencias, para efectos de la aceptación del título valor.

*<Inciso modificado por el artículo 86 de la Ley 1676 de 2013. Rige a partir del 20 de febrero de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> **La factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción.** En el evento en que el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento. (...)*” (Negrilla fuera del texto original)

De acuerdo con este artículo, el silencio del comprador o beneficiario del servicio configura la aceptación tácita e irrevocable de la factura. No obstante, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que esta disposición comercial cuenta con restricciones cuando el contratante es una entidad pública:

“(...) en el presente caso no se puede dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 773 del Código de Comercio que establece la aceptación tácita de las facturas, pues si bien la ejecutante podía solicitar el pago de las obligaciones a cargo del ICBF, se requería de la presentación de unos documentos previos para que se tuviera por satisfecha su obligación. En tal sentido, si la hoy ejecutante no aportó la certificación por parte del supervisor del contrato, no podía exigir su pago, pues, se itera, ella no había cumplido con lo señalado en el contrato y, por tanto, la obligación no

¹⁰ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2018-00040 (61663), nov. 14/2019. M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

se hacía exigible, pues para ello requería del cumplimiento de una condición. (...)”¹¹ (Negrilla fuera del texto original)

Y más recientemente, el alto tribunal reiteró ese criterio en sede de tutela:

“(...) la Subsección encuentra que el Tribunal Administrativo del Meta expuso las razones por las cuales no podía aplicarse el artículo 2.º de la Ley 1231 de 2008 y, entenderse que, por el hecho de que el centro hospitalario ejecutado no hubiera devuelto u objetado las facturas presentadas por el contratista dentro de los diez días siguientes [antes de la modificación introducida por el artículo 86 de la Ley 1676 de 2013], aceptó ese compromiso, toda vez que ese presupuesto no concordaba con las exigencias previstas en las normas de derecho público, según las cuales para determinar la existencia de una obligación por parte de un ente estatal se requiere la materialización de algunos requisitos específicos, como es, el certificado de disponibilidad o registro presupuestal.

*De esta manera, se evidencia que la posición jurídica asumida por la corporación accionada no es arbitraria o caprichosa. Por el contrario, la decisión del juez natural contiene argumentos suficientes y razonables, pues para llegar a esa conclusión analizó la norma mencionada en contraste con las disposiciones de derecho público, en concreto, con aquellas aplicables a las entidades estatales frente a la ejecución de obligaciones económicas derivadas de la ejecución contractual y, en el sub iudice, concluyó, a partir de análisis de las cláusulas contractuales contenidas en el Contrato de Prestación de Servicios 1786 de 2016 y de las pruebas allegadas al proceso que **no se acreditó la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, puesto que no allegó todos los documentos que integraban el título ejecutivo complejo.***

*Finalmente, se repara en que, aun si se aceptara el argumento de la accionante respecto a que las facturas que presentó en el trámite de la ejecución debían entenderse como aceptadas y que eran irrevocables, **no cambiaría la decisión del Tribunal accionado sobre la imposibilidad de librar mandamiento de pago, puesto que, como se mencionó en precedencia, el juez de la ejecución coligió que faltaban varios documentos que integraban el título ejecutivo complejo, de conformidad con las exigencias previstas en la cláusula segunda del contrato celebrado con el Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E. (...)***¹² (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Así las cosas, para el impulso del proceso ejecutivo es ineludible la acreditación de los requisitos pactados convencionalmente para el pago, teniendo en cuenta que el inciso 1.º de la norma señala que la presunción de cumplimiento del contrato opera frente a terceros de buena fe exenta de culpa, no frente al comprador o beneficiario del servicio (en eventos como este, la entidad pública). Entonces, la figura que prevé el artículo 773 del CCo no supe el deber de demostrar que la factura corresponde a “*bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados*”, en los términos y bajo las condiciones del acuerdo de voluntades, como lo refiere la jurisprudencia:

*“(...) De conformidad con lo expuesto, y teniendo en cuenta que el contrato es ley para las partes, **la hoy ejecutante no podía obviar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el acuerdo con el fin de obtener el pago y mucho menos alegar que estos se entendían satisfechos con la presentación de otros documentos que dieran fe del cumplimiento de las obligaciones del contrato de interventoría, pues en el clausulado del contrato y de las adiciones, prórrogas y***

¹¹ C.E., Sec. Tercera, Auto 2016-01041 (58341), jul. 19/2017. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico (e). Posición reiterada en: C.E., Sec. Tercera, Auto 2016-00765 (63753), oct. 5/2020. M.P. Alberto Montaña Plata.

¹² C.E., Sec. Segunda, Sent. 2021-05545 (AC), sep. 16/2021. M.P. William Hernández Gómez.

¹³ C.E., Sec. Tercera, Auto 2016-01041 (58341), jul. 19/2017. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico (e).

*modificaciones se determinó claramente cuáles eran los documentos que se debían acreditar y estos no podían ser remplazados por otros. (...)*¹³ (Negrilla fuera del texto original)

No puede perderse de vista que el desembolso de dineros públicos se somete a requisitos y formalidades que buscan garantizar el cumplimiento previo de las obligaciones contractuales o, visto desde la perspectiva opuesta, que propenden por evitar que se realicen pagos que no cuenten con un sustento material acorde con lo pactado.

En suma, en este caso el título ejecutivo no era simple, debido a que las facturas por sí solas no contienen una obligación clara, expresa y exigible, pese a su naturaleza de títulos-valores. En ese sentido, el título no fue allegado en debida forma porque no estuvo acompañado de los documentos que lo completan, sin que la invocación del artículo 773 del CCo pueda suplir esa falencia.

Finalmente, el apoderado de la parte ejecutante hizo referencia a un auto del 7 de diciembre de 2017 (exp. 2017-00670), en el que el ponente de esta decisión consideró que las facturas, dada su connotación de títulos-valores y, por ende, ejecutivos, eran autónomas y podían ejecutarse ante la jurisdicción ordinaria.

Sin embargo, el ponente rectifica dicha posición con base en la argumentación que expone este auto, así como la providencia con la cual la Corte Constitucional dirimió el conflicto de competencias dentro de este proceso.

En virtud de lo expuesto, la Sala de Decisión 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el 31 de marzo de 2022, mediante el cual el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja negó el mandamiento de pago, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, devuélvase el expediente al despacho de origen, para lo de su cargo.

TERCERO: Notifíquese esta providencia en los términos del artículo 201 del CPACA, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, esto es, por medio de **anotación en el estado electrónico y envío de mensaje de datos a los canales digitales de los sujetos procesales y de sus apoderados.**

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión virtual de la Sala de Decisión, según acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado electrónicamente
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

Firmado electrónicamente

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada

Firmado electrónicamente
FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma Samai por los magistrados que integran la Sala de Decisión. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.