



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 26 FEB 2020

Ejecutante	Company Mediqboy OC S.A.S
Ejecutado	E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente	150013333011-2019-00075-01
Medio de control	Ejecutivo
Tema	Confirma auto que negó mandamiento ejecutivo.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante (Fls. 220 a 227) contra el auto del 10 de octubre de 2019, proferido por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, por medio del cual se negó el **mandamiento** ejecutivo a favor de Company Mediqboy OC S.A.S., en contra de la E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza (Fls 212 a 218).

I. EL AUTO APELADO

Parte del auto del 10 de octubre de 2019, proferido por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, por medio del cual se negó el mandamiento ejecutivo a favor de Company Mediqboy OC S.A.S en contra de la E.S.E. Hospital Regional Valle de Tenza , en los siguientes términos.

"PRIMERO: NEGAR el mandamiento de pago ejecutivo solicitado por COMPANY MEDIQBOY OC SAS en contra de la ESE HOSPITAL REGIONAL VALLE DE TENZA, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de los anexos sin necesidad de desglose. Realícense las anotaciones de rigor en el Sistema Siglo XXI y archivase el expediente dejando las constancias respectivas. "

En las consideraciones expuestas indicó los aspectos generales de requisitos del título ejecutivo y de los títulos ejecutivos derivados en los términos del artículo 99 del CPACA, al referirse a los documentos que prestan mérito ejecutivo siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

Señaló que por remisión consignada en los términos de los artículos 299 y 306 de la Ley 1437 de 2011 al Código General del Proceso, el contenido del artículo 422 de la norma procesal, hace alusión de los requisitos y condiciones que debe reunir el título ejecutivo. Que en consecuencia aquellas obligaciones claras, expresas y exigibles insertas en documentos auténticos que provenga del deudor, habilita al juez de la ejecución a librar orden de pago.

Precisó respecto del caso en concreto que el ejecutante, solicita se libere mandamiento ejecutivo por el valor de las facturas presentadas en desarrollo de cada contrato de suministro identificado con los números 021,052,053,066 y 067 de 2018 y que en ejecución de los mismos con cargo a la ESE, se emitieron diferentes facturas, sin que la entidad las hubiese cancelado pese a la emisión, suscripción y/o recibo de las mismas por parte de los funcionarios de la entidad ejecutada por los suministros efectivamente realizados y debido a ello en las actas de terminación y liquidación de los contratos se señalaron los saldos adeudados y respecto de las facturas de venta CM1-12637, CM1-12113, CM1-15319, CM117543 se generaron conceptos de devolución.

En la decisión objeto de estudio por la Sala, la A-quo, refiere que como base de recaudo, se allegó copia auténtica de los contratos de suministros 021, 052, 053, 066 y 067 de 201; original de las facturas para cada uno de los contratos y original de las resoluciones No. 177,183, 184, 185 y 186 del 11 de marzo de 2019, por medio de las cuales se realiza la liquidación unilateral de los contratos citados, las respectivas facturas y el formato de cruce y devolución.

Acotó en cuanto al tipo de obligaciones apartes de la jurisprudencia del Consejo de Estado, para destacar que por regla general cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida que no está conformado solo por el contrato, sino por otros documentos como el compromiso de pago, actas y facturas elaboradas por la administración y el contratista, en las que exista una obligación a favor del contratista y sea posible deducir de manera manifiesta tanto su contenido como su exigibilidad.

Precisó para el caso en estudio, que la obligación dineraria se pretende derivar de un **título complejo**, para lo cual se allegó copia auténtica de los contratos de



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

suministros identificados con los números 021,052,053,066 y 067 de 2018, de la cesión del contrato N° 021 de 2018, del otro sí N°. 01 al contrato N° 021 de 2018, al adicional N° 01 y prórroga No. 01 al contrato No. 053 e 2018, de la prórroga No. 01 al contrato de suministros N° 066 de 2018, del adicional No. 1 y prórroga No. 2 al contrato de suministro No. 066 de 2018, de la prórroga No. 01 al contrato de suministro No. 067 de 2018, al adicional No. 01 y prórroga No. 02 al contrato de suministro No. 067 de 2018, así como de los originales de las Resoluciones No. 177,183, 184, 185 y 186 de 2019 y de las facturas de venta derivadas de cada contrato.

No obstante consideró que los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. 177,183, 184, 185 y 186 del 11 de marzo de 2019, por medio de las cuales se liquidó unilateralmente los contratos de suministros Nos. 021, 052, 053,066 y 067 de 2018, con los cuales se pretende la ejecución fueron aportados **sin la constancia de ejecutoria o firmeza del acto en la forma que establece en el numeral 4 del artículo 297 del CPACA.**

Igualmente refirió que las 77 facturas de venta que fueron allegadas no pueden ser aceptadas tácitamente, en los términos del artículo 773 del C.Co, como quiera que del clausulado de los contratos de suministros correspondiente a la forma de pago, se requiere para efectos de cancelación la presentación de documentos adicionales a la respectiva factura; documentos que no fueron anexados con la demanda, por lo que consideró no cumplida la condición a la cual quedó sometida la exigibilidad de la obligación dineraria cuyo valor se pretende cobrar.

Adicionalmente señaló que en las facturas en mención, si bien obra firma de varias personas a manera de aceptación por parte de la ejecutada, también lo es que algunas rubricas son ilegibles y no se acredita la calidad de quien actúa, ni de quien firma en representación del hospital, ni de la facultada para aceptar dichas facturas, además respecto a algunas facturas, no se desprendió con cargo a qué contrato de suministros se generaron, no siendo por tanto clara la obligación que se persigue.

En consecuencia, coligió negar el mandamiento de pago ejecutivo solicitado en virtud a que el título complejo de recaudo ejecutivo no se encuentra integrado y los documentos aportados no reúnen los requisitos que se establecen en los



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

numerales 3 y 4 del artículo 297 del CPACA, para que se constituya el título ejecutivo, y en tal sentido, teniendo el acreedor la carga probatoria de aportar todos los documentos y las formalidades de conformación del título base de recaudo.

II. DE LOS MOTIVOS DE LA APELACIÓN

En la oportunidad procesal correspondiente, la apoderada de la parte ejecutante, presentó y sustentó por escrito recurso de apelación contra el auto del 10 de octubre de 2019 (fls. 220 a 227), mediante el cual solicita se revoque la decisión y en su lugar se proceda a librar el mandamiento ejecutivo, teniendo en cuenta la conformación en debida forma del título ejecutivo complejo base de ejecución al allegarse los siguientes documentos: i) copia autentica de los contratos Nos. 021,052,053,066 y 067 de 2018, tal como lo exige la jurisprudencia; ii) copia autentica del certificado y registro presupuestal para la suscripción de los contratos; iii) las resoluciones por las cuales se liquidaron los contratos; iv) originales de las facturas de venta en los términos del artículo 744 del Código de Comercio, documentos con los cuales se conforma el título ejecutivo complejo derivado del contrato estatal, cumpliendo a cabalidad con los requerimientos del **numeral 3 del artículo 297 del CPACA**.

De igual manera refirió que no se requieren las certificaciones por parte del supervisor debido a que con la documental aportada se evidencia claramente los saldos adeudados, consignados en el acta de liquidación y en los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado, corresponde a la etapa final del negocio jurídico, donde las partes hacen el balance económico y se define el estado en que quedo el contrato, sin que se requiera acompañar de más documentos.

Finalmente y respecto a la aceptación expresa de las facturas, retoma lo establecido en el artículo 773 del Código de Comercio, para considerar que no son viables los argumentos de la A-quo, en tanto el despacho judicial trasladó la carga de la prueba a MEDIQBOY OC S.A.S, con el fin de acreditar si se aceptó la factura por el funcionario designado para el efecto, la cual única y exclusivamente está en cabeza de la entidad ejecutada, por lo que para el caso se reúnen las condiciones instituidas en el artículo 774 del C.Co., conteniendo una obligación clara, expresa y actualmente exigible.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

III. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMAS JURÍDICOS

¿Corresponde a la Sala determinar si en el presente caso el título ejecutivo es complejo, requiriendo para librar mandamiento ejecutivo estar conformado por los actos administrativos de liquidación unilateral, los contratos estatales, los recursos que resolvieron la declaratoria de su terminación y las constancias de ejecutoria de aquellos actos, o sí por el contrario, no son necesarias dichas constancias de ejecutoria, para que se derive de tales documentos la existencia de una obligación clara, expresa y exigible?

¿De igual manera la Sala, atendiendo los motivos de inconformidad del recurrente, deberá establecer si con la liquidación unilateral de los contratos quedaron resueltas las diferencias, deudas o acreencias que puedan reclamarse por la vía ejecutiva o si, al haberse aceptado por la entidad ejecutada las facturas en los términos del artículo 773 y reunir los requisitos del artículo 774 del Código de Comercio, estas contienen obligaciones claras, expresa y exigibles, consistentes en saldos a su favor, diferentes a las derivadas de los mencionados actos de liquidación unilateral?

Previo a desatar el problema se abordará en el acápite de consideración, la normatividad aplicable, la procedibilidad del recurso de apelación, generalidades del título ejecutivo, del título ejecutivo derivado del acto de liquidación unilateral y descender al caso concreto, en los siguientes términos:

2. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE

Sea lo primero advertir que el C.P.A.C.A., no contempla un procedimiento especial para efectos del trámite del proceso ejecutivo; por ello, en virtud del artículo 308 ídem, para los aspectos no regulados, debe acudir al Código de Procedimiento Civil; es decir, las disposiciones del Código General del Proceso que en relación con los procesos de ejecución entró a regir a partir del 1º de enero de 2014.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

Así las cosas, como quiera que la demanda ejecutiva que suscitó la controversia se radicó el 10 de octubre de 2019 (Fls. 212 a 218), al no haber disposición expresa en el C.P.A.C.A., en relación con el trámite procesal que debe surtirse, se aplicarán al mismo las normas contenidas en los artículos 422 y siguientes del Código General del Proceso.

3. RECURSO PROCEDENTES CONTRA EL AUTO QUE NIEGA TOTAL O PARCIALMENTE EL MANDAMIENTO DE PAGO

El artículo 438 del CGP señala:

“(...) ARTÍCULO 438. RECURSOS CONTRA EL MANDAMIENTO EJECUTIVO. El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el suspensivo. Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados. (...)” (Negrilla fuera del texto original)

Una lectura aislada de la disposición transcrita podría conducir a afirmar que para el ejecutante el único recurso precedente contra el auto que niega total o parcialmente el mandamiento de pago es el de apelación, porque aun en presencia del artículo 322 numeral 2º del CGP, la anterior norma solo prevé la reposición a favor del ejecutado. Sin embargo, un análisis integral del régimen de los recursos en el Código General del Proceso lleva a una respuesta diferente.

Para comenzar, la lógica de los recursos en estos procesos, que para el caso del proceso ejecutivo ante la jurisdicción administrativa está contenido en el CGP¹, difiere de la que está presente en la Ley 1437 de 2011 en lo relacionado a su carácter principal o subsidiario. Mientras que en este último estatuto los recursos de reposición y apelación son principales, de modo que se excluyen y, por ende, no puede proponerse el segundo en subsidio del primero (art. 242 CPACA); el Código General del Proceso cuenta con una regla general opuesta, según se evidencia en el artículo 322 numeral 2º:

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

(...)

¹ Ver, por ejemplo: CE 2B, 18 May. 2017, e15001233300020130087002(0577-2017), S. Ibarra.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

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 sentido, la regla general en el CGP consiste en que cuando un auto es apelable, el recurso puede presentarse de manera directa o principal o, en su defecto, en subsidio de la reposición.

Concordante con lo anterior y conforme lo ha dilucidado la jurisprudencia del Consejo de Estado², el trámite del recurso de apelación en los procesos ejecutivos se rige íntegramente por el Código General del Proceso, de manera que si bien es cierto el artículo 438 de esa codificación establece que el auto que niega total o parcialmente el mandamiento de pago es apelable, también lo es que, de acuerdo al artículo 322 numeral 2º del CGP, **este medio de impugnación puede interponerse directamente o en subsidio del de reposición**³; cuestión opuesta a la regulación contenida en el artículo 242 del CPACA⁴, que excluye dicha posibilidad.

En tal sentido, el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante resulta ser procedente; en efecto el numeral 4 del artículo 321 del C.G.P., establece:

“Artículo 321. Procedencia. Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.

También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

(...)

4. El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo (...). (Destacado por la Sala)

² CE 2B, 18 May. 2017, e15001233300020130087002(0577-2017), S. Ibarra.

³ “(...) 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. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

⁴ “(...) ARTÍCULO 242. REPOSICIÓN. Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

A su turno, el artículo 244 de la Ley 1437 del CPACA, señala:

“La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. (...)
2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.
3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.
4. *Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso”.*

De las disposiciones transcritas se concluye que si el auto se profiere por escrito, como sucedió en este caso y, además, se notifica por estado, el recurso de apelación se deberá interponer y sustentar por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante la autoridad judicial que lo dictó y una vez concedido el recurso de apelación contra alguna de las decisiones previstas en el artículo 243 del CPACA sea remitido al superior, quien lo resolverá de plano.

4. DEL TÍTULO EJECUTIVO

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo incluyó un acápite relativo al proceso ejecutivo, y sus disposiciones, estableciendo en el artículo 99, cuales documentos **constituyen título ejecutivo a favor del Estado** descritos así:

“ARTÍCULO 99. DOCUMENTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO A FAVOR DEL ESTADO. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 15001333011-2019-00075-01
Ejecutivo

1. *Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.*

2. *Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.*

3. *Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.*

4. *Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.*

5. *Las demás que consten en documentos que provengan del deudor". (Negrilla y Subrayado fuera del texto).*

En tal sentido el título ejecutivo, en materia contencioso administrativa se encuentra **determinado en el artículo 297** de la Ley 1437 de 2011, el cual establece:

"ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. *Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (...)*
2. *(...)*
3. *Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo 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.*
4. *Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar." (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

Ahora bien, los requisitos formales y materiales del título ejecutivo están **definidos en el art. 422 del C.G.P**, disposición aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA así: 1º) **Debe existir un documento que provenga del deudor** o de su causante y constituya plena prueba contra él o una sentencia de



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción u otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley; 2°.) Dicho documento o sentencia debe contener una obligación clara, expresa y exigible.

Así las cosas, cuando se indica que la obligación **debe ser clara**, tal afirmación alude fundamentalmente a tres aspectos, descritos así: 1. Que la obligación **sea inteligible**, para dar a entender que el documento que la contiene debe estar redactado lógico y racionalmente. 2. Que la obligación **sea explícita**, característica que indica una correlación entre lo expresado, lo consignado en el respectivo documento con el verdadero significado de la obligación. 3. Que la obligación **sea exacta, precisa**, pues con el documento se quiere dar a entender que el objeto de la obligación y de los sujetos que en su elaboración intervienen, se encuentran bien determinados, valga decir, la exactitud y precisión se predicán tanto del contenido de la obligación como de las personas que hacen parte de su emisión. 4. **Que haya certeza** en relación con el plazo de la cuantía o tipo de obligación, o que ésta se pueda deducir con facilidad⁶.

Además otra característica relevante del título ejecutivo es **su intangibilidad**, entendida esta como la imposibilidad de que la autoridad judicial o administrativa pueda alterar las condiciones de la obligación claramente contenida en el documento base de la ejecución.

Por otra parte, en cuanto al deber de aportar los documentos que conforman un título ejecutivo es preciso señalar que **el ejecutante tiene el deber de aportar todos los documentos necesarios que acrediten la existencia de la obligación que se pretende ejecutar**, toda vez que al juez en el proceso ejecutivo le está vedado ordenar la corrección de la demanda para que el demandante allegue al expediente documentos para integrar el título, teniendo solamente tres opciones, como lo ha sostenido el Consejo de Estado⁷:

1. **Librar el mandamiento ejecutivo cuando los documentos aportados con la demanda representan la obligación clara, expresa y exigible, que se pretende ejecutar.**

⁶ Alfonso Pineda Rodríguez e Hildebrando Leal López, en su obra "EL TITULO EJECUTIVO y LOS PROCESOS EJECUTIVOS", paginas 91, 92 y 93

⁷ Sección Tercera, autos del 12 de julio de 2001, expediente 20.286, C. P. Dra. María Elena Giraldo Gómez y del 12 de septiembre de 2002, expediente 22.235, C. P. Dr. German Rodríguez Villamizar.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

2. **Negar el mandamiento ejecutivo cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo.**
3. Ordenar la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva (art. 423° C.G.P.) y una vez practicadas esas diligencias habrá lugar, por un lado, a librar mandamiento ejecutivo si la obligación es exigible y por el otro, a negarlo en caso contrario.

En tal sentido, frente a la falta de los documentos necesarios para librar el mandamiento de pago, el juez administrativo no debe aplicar lo dispuesto en el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, referente a la corrección de la demanda, sino que debe atenerse a lo señalado por el artículo 430 del Código General del Proceso, que expresa:

“ARTÍCULO 430. MANDAMIENTO EJECUTIVO. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal. (...)” (Negrilla y Subrayado fuera del texto)

Así las cosas, existe una condición para el juez en el sentido en que sólo podrá librar mandamiento ejecutivo, cuando con la demanda se acompañen los documentos que presten mérito ejecutivo, es decir, la acreditación del mérito ejecutivo de los documentos aportados con la demanda debe encontrarse satisfecha al momento en que el juez entre a decidir sobre la procedencia del mandamiento.

En todo caso, los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, como lo establece el artículo 422 del C.G.P.

En consecuencia, el título ejecutivo debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona, es decir, que el obligado debe observar, en favor de su acreedor, una conducta de hacer, de dar o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos que ha de reunir todo título ejecutivo, no importa su origen⁸.

⁸ LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio. “Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano”, Dupré Editores, Tomo II, 7ª ed., Bogotá, 1999, págs. 388.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

5. DEL TÍTULO EJECUTIVO DERIVADO DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

La doctrina ha señalado, como se integra el título ejecutivo derivado de un contrato estatal, al respecto indicó:

“(…) En el título ejecutivo contractual el contratista lo integrará a la demanda acompañándola con los siguientes documentos: 1) original o copia autenticada del contrato estatal. Si existen actas adicionales, contratos, convenios que deberán igualmente anexarse con la demanda; 2) la copia auténtica del certificado de registro presupuestal, salvo que se trate del reclamo judicial de intereses clausulas penales o multas por incumplimientos contractuales imputables a la administración; 3) la copia autenticada del acto administrativo que aprobó las garantías o del sello puesto en el contrato que da fe de la aprobación de las garantías, si son exigibles para ese contrato; 4) las actas parciales de obra, facturas, cuentas de cobro, etc; 5) cuando quien haya celebrado el contrato no sea el representante legal de la entidad estatal respectiva, sino que la suscripción del contrato estatal se hizo en virtud de la delegación, será necesario, además acompañar la copia autenticada del acto administrativo que confirió dicha delegación. Es absolutamente necesario entonces, para integrar el título ejecutivo, que se acredite la existencia, perfeccionamiento y ejecución del contrato estatal, pues tal y como lo ha sostenido el Consejo de Estado. “Es claro que si la base del cobro ejecutivo es un contrato, este debe ser acompañado de una serie de documentos que lo complementen y dan razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

De esta manera, desde el punto de vista formal, en materia de contratación estatal, se **presentan distintos actos que constituyen título ejecutivo, los mismos que pueden ejecutarse ante esta Jurisdicción, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993¹⁰.**

De igual manera, se puede considerar que en materia de contratación estatal, **por regla general se requiere la conformación de un título ejecutivo complejo**, pues el mismo está conformado por distintos documentos conexos, siendo indispensable que todos sean aportados en legal forma, esto es, en original o copia, sin embargo como toda regla general admite **excepción cuando se aporta el acta de liquidación bilateral del contrato** que se ha considerado un título suficiente para ejecutar las obligaciones derivadas de la relación contractual.

⁹La acción ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa, Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, cuarta Edición, Páginas 85 y 86.

¹⁰ “Artículo 75º. Del Juez Competente. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativo.”



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 15001333011-2019-00075-01
Ejecutivo

6. DEL TÍTULO EJECUTIVO DERIVADO DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARÓ LA LIQUIDACIÓN UNILATERAL

Ahora bien procede la Sala con el estudio del acto administrativo que dispuso la liquidación unilateral, indicando en primera medida **que la autonomía de la voluntad es uno de los principios básicos del régimen jurídico de la contratación estatal instituido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993**; así las cosas el propósito fundamental de los requisitos y principios del marco general de la contratación, radica en que los intervinientes contractuales liquiden de forma directa el contrato estatal y así intervenir en el corte de cuentas y el cumplimiento de las obligaciones de las partes.

En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha establecido que el alcance y sentido de la **liquidación definitiva de un contrato es el de un verdadero balance o corte de cuentas**, lo cual permite determinar si alguna de las partes de un contrato le debe algo a la otra u otras y, de ser así, cuánto es el monto del valor adeudado, de conformidad con los siguientes términos:

“La liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado queda después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no se hicieron en ese momento”¹¹.

Al respecto se debe tener en cuenta que **la liquidación unilateral, es subsidiaria o supletoria frente a la bilateral**, dado que con el acuerdo de común el contratista tiene derecho a acordar la liquidación, debidamente reconocido por el ordenamiento jurídico. Para tal efecto, el contratista debe ser convocado o citado por la entidad contratante con el fin de intentar la liquidación bilateral, puesto que en el supuesto caso de que no sea así, la liquidación unilateral posterior que llegase a practicar la administración resultaría inválida, dado que no tendría competencia material para hacerla y por cuanto su adopción con tal omisión vulneraría el derecho del contratista al debido proceso y sus corolarios de defensa y contradicción y, además, configuraría un abuso de poder. Sobre

¹¹ Consejo de Estado Sala de lo contenciosos Administrativo –Sección Tercera –Subsección A, Sentencia del 31 de marzo de 2011



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

este punto la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹², ha sido enfática al censurar dicha práctica así:

“La finalidad del procedimiento administrativo de liquidación está encaminada, ante todo a procurar que el contrato culmine de la misma forma en que tuvo su génesis, es decir, mediante el acuerdo de voluntades. Para ello resulta indispensable que la entidad pública agote todos los medios a su disposición para procurar la participación activa del contratista en la liquidación... si el contratista nunca tuvo conocimiento del inicio del procedimiento, bien porque no fue convocado, o bien porque se le impidió intervenir en el trámite del mismo, resulta evidente que no será procedente ni legalmente viable el ejercicio de la prerrogativa de liquidación unilateral, entre otras razones por la vulneración del debido proceso”.

Sin embargo, las necesidades públicas y el principio de la seguridad jurídica que deben reinar en las relaciones de derecho público, **obligan en determinados casos a que la administración adopte unilateralmente la liquidación del contrato**, cuando:

1. El contratista no se presenta a liquidar bilateralmente el contrato a pesar de ser llamado para ello, por notificación o convocatoria que le haga a entidad contratante, en los términos del inciso segundo del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007;
2. O que el contratista haya participado en la discusión de la liquidación del contrato pero no llegue a un acuerdo con la entidad sobre el particular.

En virtud de lo anterior y por disposición legal, el **artículo 11 de la Ley 1150 de 2007**, determinó que 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 y 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.

Igualmente refirió que en aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 3 de octubre de 2012, Exp. n.º 23.400



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

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.

Es la ley la que contempla la posibilidad de que la administración liquide el contrato unilateralmente, asumiendo el poder exorbitante de declarar el estado en que queda el negocio jurídico, lo que de ninguna manera implica que el vencimiento del plazo inicial convencional o supletivo y el de los dos meses de que dispone para el efecto, limite e impida realizar la liquidación bilateral la cual podría realizarse en cualquier tiempo, siempre y cuando no hubiese operado el plazo de caducidad de la acción (art. 164 CPACA) o se hubiese notificado el auto admisorio de la demanda en la que se pida la liquidación judicial.

Es decir que la liquidación unilateral se materializa, en un acto administrativo y, por ende, como su nombre lo indica se desprende de su naturaleza jurídica, no siendo un acuerdo, sino una imposición de la voluntad que la administración ejerce sobre el contratista, acerca de la forma como terminó el negocio jurídico, conllevando sin ambages, como lo ha sostenido la jurisprudencia¹³, de un poder exorbitante de la administración, porque la entidad estatal queda facultada para indicar unilateralmente las condiciones del estado que arroja la ejecución del contrato, donde puede declararse a paz y salvo o deudora o acreedora del contratista, lo mismo que tiene la potestad de determinar, según su apreciación de los hechos y del derecho, todos los demás aspectos que hacen parte de la liquidación del contrato.

En términos generales y conforme a lo expuesto en precedencia, la liquidación unilateral del contrato, debe disponerse a través de un acto administrativo contra el cual solo procede el recurso de reposición, decisión de la administración que se configura en la potestad exorbitante de la cual goza y que debe ejercitarse solo cuando concurren los presupuestos legales. Así las cosas la liquidación unilateral de los contratos estatales, no solo será procedente en los contratos enlistados en el numeral 2 del artículo 14 de la ley 80 de 1993, sino en todos los contratos de tracto sucesivo y que requieran ser liquidados.

En efecto cuando la administración dicta el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, debe atender el contenido y términos dispuestos en el

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C, Sentencia de 18 de julio de 2012; Exp. n.º 21483, de 10 de junio de 2009, Exp. n.º 36.252; de 14 de abril de 2010, Exp. n.º 17.322, Subsección B; de 25 de agosto de 2011, Exp. n.º 14.461, Subsección C; de 19 de octubre de 2011, Exp. n.º 18.082, Subsección C; de 30 de enero de 2013, Exp. n.º 23519.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y al igual que el acta de liquidación bilateral del contrato, el ajuste final de cuentas, esto es el ajuste que arroja los saldos a favor de la administración o del contratista.

En consecuencia del estudio y en relación con el contenido y el alcance del acto administrativo que liquida unilateralmente un contrato, la jurisprudencia de la Sección Tercera del órgano de cierre¹⁴, **ha concluido que guarda coherencia con el de la liquidación bilateral**, en los siguientes términos:

“La entidad estatal queda facultada para indicar las condiciones del estado del negocio, donde puede declararse a paz y salvo o deudora o acreedora del contratista, lo mismo que tiene la potestad de determinar, según su apreciación de los hechos y del derecho, todos los demás aspectos que hacen parte de la liquidación del contrato... Desde este punto de vista, es decir, del contenido del acto, no existe diferencia entre la liquidación bilateral y la unilateral, porque la una como la otra están llamadas a concluir el negocio mediante la determinación concreta y clara de los aspectos técnicos, económicos y financieros que quedan pendientes, como de lo ejecutado y recibido a satisfacción”

Como puede apreciarse, desde la perspectiva formal y tal como fue indicado por la Sala de Consulta y servicio Civil, con ponencia del Consejero ÁLVARO NAMÉN VARGAS¹⁵, de acuerdo con la naturaleza que es propia de los contratos y actos administrativos, **existen diferencias entre la liquidación bilateral y la unilateral**, aun cuando desde la óptica del contenido y del alcance, se puede afirmar que son similares.

Ahora bien respecto a la integración del título base de la ejecución derivado del acto administrativo de liquidación unilateral, la Sala tendiendo las precisiones doctrinales¹⁶, destaca los siguientes apartes:

“Ese ajuste puede arrojar saldos a favor de la administración o del contratista y para la integración del título ejecutivo complejo, se acompañará con la demanda ejecutiva, el contrato estatal o los acuerdos que lo modifican y el acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato y los actos que resolvieron los recursos, si se interpusieron, en las cuales constará una obligación clara, expresa y actualmente exigible”¹⁷. Igualmente, de la correcta notificación de las decisiones administrativas que se dicten depende la prosperidad de la pretensión ejecutiva a favor de la administración (arts. 66 y ss, CPACA). En todo caso, en lo atinente a la adopción de la liquidación unilateral del contrato, es menester que el acto administrativo respectivo se encuentre debidamente ejecutoriado y notificado al contratista, para

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de octubre de 2014, Exp. n.º 27.777

¹⁵ Decisión del 28 de junio de 2016- radicación N.º 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253)

¹⁶ acción ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa, Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, quinta Edición, Páginas 170 a 177.

¹⁷ Consejo de -estado, Sección Tercera, auto del 19 de julio de 2010, expediente 37574, C.P Galdys Agudelo Ordoñez.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

que le pueda ser oponible. Lo mismo sucede con el tercer garante de las obligaciones contractuales. Téngase en cuenta que al ser acto administrativo, de conformidad con el artículo 77 de la Ley 80 de 1993, será susceptible únicamente del recurso de reposición". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

7. DE LA EXIGIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO DERIVADO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL

Teniendo en cuenta el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato estatal, implica el ejercicio de una potestad pública, se impone que sea emanada a través de un acto administrativo, de tal forma que en la decisión conste la obligación a cargo de la entidad o del contratista y donde se indiquen las reglas de exigibilidad de la prestación, ya sea fijando plazos o condiciones para el cumplimiento de las actividades asignadas, así en la liquidación, se puede originar las obligaciones de diversos órdenes como pagos de dineros o devoluciones por conceptos a favor.

En efecto el Consejo de Estado¹⁸, señaló:

"La última cualidad para que la obligación sea ejecutable es la de que sea exigible es decir cuando puede demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o condición.

Dicho de otra forma la exigibilidad de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurra una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo puede hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no someterse a plazo ni condición, previo requerimiento." (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Concordante con lo anterior, cuando se trata de títulos ejecutivos derivados de actos administrativos de carácter unilateral, la exigibilidad dependerá del contenido de la respectiva decisión unilateral de la administración, es decir en los términos o plazos de cumplimiento dispuestos en el acto administrativo respectivo, así que cuando la administración guarde silencio sobre las condiciones, las obligaciones que consten en su decisión serán puras y simples lo que más tarde llevará a tener que requerir en mora al deudor.

¹⁸ Sentencia del 10 de abril de 2003, expediente 23589 con Ponencia de la Consejera María Elena Giraldo Gómez



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

8. DE LAS FACTURAS COMO TÍTULO VALOR QUE PRESTA MÉRITO EJECUTIVO

Es preciso aclarar que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1231 de 2008¹⁹, la factura de venta y la cambiaria de compraventa se distanciaban en la medida que sólo esta última constituía título valor²⁰. En efecto, el artículo 772 del Código de Comercio disponía:

“Factura cambiaria de compraventa es un título-valor que el vendedor podrá librar y entregar o remitir al comprador.

No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una venta efectiva de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador”.

Sin embargo, con la reforma introducida por el artículo 1 de la Ley 1231 en cita, la situación cambió. La redacción del citado artículo quedó así:

“Factura es un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio (...).”

Igualmente, conviene destacar que el mismo artículo de la reforma prohíbe librar factura alguna ***“que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito”***.

Ahora bien, la norma en su artículo 3, que modificó el artículo 774 del Código de Comercio⁹, frente a los requisitos de la factura, señaló:

“Requisitos de la factura. La factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes: 1. La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 673. En ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendario siguientes a la emisión. 2. La fecha de recibo de la factura, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en la presente ley. 3. El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la

¹⁹ 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. Publicada en el Diario Oficial 47.053 del 17 de julio de 2008

²⁰ Para efectos contables, es indiferente si la factura que respalda una operación económica, corresponde a una factura de compraventa o una factura de venta, puesto que en cualquier caso son un soporte válido para respaldar los registros contables, tal y como lo contempla el artículo 123 del Decreto 2649 de 1993. Igualmente, el artículo 617 del Estatuto Tributario, el cual establece los requisitos de la factura, la denomina como “factura de venta”. A su vez, el artículo 771-2 ejusdem tampoco exige ninguna denominación especial para la procedencia de costos y deducciones



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

factura, del estado de pago del precio o remuneración y las condiciones del pago si fuere el caso. A la misma obligación están sujetos los terceros a quienes se haya transferido la factura. No tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos, no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura. En todo caso, todo comprador o beneficiario del servicio tiene derecho a exigir del vendedor o prestador del servicio la formación y entrega de una factura que corresponda al negocio causal con indicación del precio y de su pago total o de la parte que hubiere sido cancelada. La omisión de requisitos adicionales que establezcan normas distintas a las señaladas en el presente artículo, no afectará la calidad de título valor de las facturas”

Igualmente, dicho documento se aceptará en los términos del artículo 773 del Código de Comercio, modificado por el artículo 2 de la ley en comento, que señala:

“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.

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 diez (10) días calendarios 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.

De lo expuesto, se desprende que desde la entrada en vigencia de la Ley 1231 las facturas, indistintamente de su denominación como cambiaria de compraventa o de venta –huelga advertir que la Sección VII del Código de Comercio las titula como facturas cambiarias-, serán títulos valores, en tanto cumplan las exigencias de los artículos 621, 772 a 774 del Código de Comercio y 617 del Estatuto Tributario, de carácter crediticio, con las atribuciones inherentes –literalidad, autonomía, incorporación, incondicionalidad, negociabilidad, legitimidad, autenticidad- representativo de un precio pendiente de pago por la venta a plazo de mercancías y/o servicios”.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

De no darse las anteriores condiciones, carecerán de la condición de título valor. **Ahora, el hecho que un documento carezca del carácter de título valor no desdice su condición de título ejecutivo y tampoco impone que el mismo deba de ser complejo**; en tal sentido, es preciso aclarar que un documento presta mérito ejecutivo, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 442 del Código General del Proceso, es decir, cuando se trate de una obligación expresa, clara y exigible²¹, **verificados los cuales no se requiere de la conformación de un título complejo**²².

9. LO PRETENDIDO POR EL EJECUTANTE

Previo a resolver la alzada, se procede a hacer un recuento de la demanda ejecutiva, como se sigue:

- La parte ejecutante refirió que Organización Cooperativa La Economía suscribió el 08 de febrero de 2018 el contrato de suministro No. 021 de 2018, con la E.S.E. Hospital Valle de Tenza y el 23 de marzo de 2018, se realizó cesión del mismo a COMPANY MEDIQBOY OC S.A.S.
- Indicó que COMPANY MEDIQBOY OC S.A.S., durante la vigencia 2018, suscribió contratos de suministros con la E.S.E HOSPITAL REGIONAL DEL VALLE DE TENZA, identificados con los Nos. 052,053,066 y 067.
- Señaló que en ejecución de los contratos referidos, COMPANY MEDIQBOY OC S.A.S., emitió con cargo a la E.S.E HOSPITAL REGIONAL DEL VALLE DE TENZA, diferentes facturas atendiendo la cláusula tercera de los contratos que estipuló la obligación de presentar facturas para el pago; no obstante no se cancelaron los valores indicados.
- Refirió que en las actas de terminación y liquidación de los contratos, se señalaron los saldos adeudados al contratista de la siguiente manera: i) Para el Contrato N. 021 de 2018, la suma de \$142.805.851; ii) Para el Contrato

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 18 de octubre de 1999, exp. 16.868, M.P. María Elena Giraldo Gómez. En esa oportunidad la Sala precisó que la obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título; es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título, es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido; y es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición.

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de julio de 2008, exp. 31280, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. La Corporación sostuvo: "La única condición prevista por la ley para que proceda el cobro de obligaciones por la vía del proceso ejecutivo la constituye la existencia de obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del ejecutado. Si el ejecutante demuestra la existencia de un crédito a su favor con estas características debe librarse el correspondiente mandamiento de pago, pues cuando la parte ejecutante cumple las condiciones previstas en el contrato para que la entidad le pague determinadas sumas de dinero la obligación se torna exigible y su cumplimiento puede lograrse por la vía del proceso ejecutivo. Así, la liquidación del contrato no debe ser entendida como una condición de exigibilidad de las obligaciones a cargo de las partes contratantes".



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

Nº 052 de 2018, la suma de \$11.791.314; iii) Para el contrato No 053 de 2018, la suma de \$27.408.559; Para el contrato Nº 066 de 2018, la suma de \$17.985.337 y para el Contrato Nº 067 de 2018, la suma de \$13.981.822.

- Acotó que con posterioridad a la suscripción de las actas de terminación y liquidación de los contratos la E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DEL VALLE DE TENZA, canceló algunas facturas y otras se encuentran en proceso judicial en los Juzgados 1 y 14 Administrativo.
- Como consecuencia de lo anterior, solicitó **se libre mandamiento ejecutivo**, por los siguientes conceptos:

- 9.1. La suma de \$141.994.250, representados en las facturas emitidas con ocasión al contrato de suministro No. 021 del 08 de febrero de 2018.
- 9.2. La suma de \$11.512.812, representados en las facturas emitidas con ocasión al contrato de suministro No. 052 de 2018.
- 9.3. La suma de \$25.435.885, representados en las facturas emitidas con ocasión al contrato de suministro No. 053 de 2018.
- 9.4. La suma de \$17.362.154, representados en las facturas emitidas con ocasión al contrato de suministro No. 066 de 2018.
- 9.5. La suma de \$13.454.579, representados en las facturas emitidas con ocasión al contrato de suministro No. 067 de 2018.
- 9.6. Los intereses moratorios de las sumas de dinero anteriormente determinadas, causados desde la fecha de exigibilidad de cada factura y hasta que se verifique el pago los cuales se deben calcular conforme al artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

10. HECHOS PROBADOS

En el expediente se encuentran acreditados los siguientes aspectos:

- Entre la COMPANY MEDIQBOY OC S.A.S. y E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DEL VALLE DE TENZA, fueron suscritos los siguientes contratos de suministros:



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

Nº Contrato	Folios
Contrato de Cesión 021 de 2018	20 a 21 y 23
Otro Si al contrato N° 021	24
Contrato No. 052 de 2018	175 a 176
Contrato No. 053 de 2018	148 a 149
Adicional No. 01 y prórroga No. 01 al contrato 053	150
Contrato No. 066 de 2018	125 a 127
Prórroga No. 001 al contrato 066	129
Adicional No. 01 y prórroga No. 02 al contrato 066	130
Contrato No. 067 de 2018	106 a 108
Prórroga No. 001 al contrato 067	110
Adicional No. 01 y prórroga No. 02 al contrato 067	111

- La E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DEL VALLE DE TENZA, profirió la Resolución No. 177 del 11 de marzo de 2019, “*Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de suministros N° 021 del 08 de febrero de 2018, suscrito con Organización cooperativa La Economía*” (fls. 26 a 27), de la cual se destacan los siguientes apartes relevantes:

“(…)

ARTÍCULO PRIMERO: *Liquidar de manera unilateral el Contrato de suministros No. 021 de 2018, cuyo objeto consistía en SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS identificado con la C.C No. 7.162.830 de Tunja.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Que el mencionado contrato, presenta a la fecha el siguiente estado financiero de acuerdo al archivo contractual:*

ESTADO FINANCIERO DEL CONTRATO	
VALOR INICIAL DEL CONTRATO:	\$ 211.461.321.00
VALOR ADICIÓN:	\$ 105.000.000.00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO Y ADICIÓN:	\$ 316.461.321.00
VALOR EJECUTADO:	\$ 311.773.690.00
VALOR SIN EJECUTAR	\$ 4.687.631.00
VALOR CANCELADO:	\$ 168.967.839.00



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

VALOR PENDIENTE DE PAGO:	\$ 142.805.851.00
--------------------------	-------------------

ARTÍCULO CUARTO: En caso de saldo a favor del contratista el pago estará sujeto a la disponibilidad de los recursos en Tesorería.

(...)

ARTÍCULO OCTAVO: La liquidación efectuada mediante la presente resolución, constituye el balance definitivo de la terminación del vínculo contractual, y por lo tanto una vez ejecutoriada la misma, las partes se entienden a paz y salvo, una vez se cumpla con el pago referido en el **ARTÍCULO SEGUNDO**, (...)

ARTÍCULO NOVENO: La presente Resolución presta mérito ejecutivo, toda vez que consagra una obligación clara, expresa y exigible, de conformidad con el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo establecido en el artículo 422 de la Ley 1464 de 2012.

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Contra esta resolución procede el recurso de reposición de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 (...)."

- Original de las facturas de venta **respecto del contrato 021 de 2018, Nos.** CM1-8265, CM1-8263, CM1-8279, CM1-8455, CM1-8457, CM1-8834, CM1-8839, CM1-9802, CM1-9811, CM1-10138, CM1-10165, CM1-10190, CM1-10194, CM1-10199, CM1-10253, CM1-10254, CM1-10257, CM1-10293, CM1-10295, CM1-10306, CM1-10998, CM1-12065, CM1-12066, CM1-12067, CM1-12106, CM1-12213, CM1-12216, CM1-12501, CM1-12586, CM1-12588, CM1-12599, CM1-12608, CM1-12637, CM1-12676, CM1-12962, CM1-12965, CM1-12967, CM1-13012, CM1-13366, CM1-13429, CM1-13431, CM1-13432, CM1-15306, CM1-15307, CM1-15308, CM1-15313, CM1-17538, CM1-17799, CM1-10153, D-90891 (fl. 28-71 y 73-105).
- La E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DEL VALLE DE TENZA, profirió la Resolución No. 186 del 11 de marzo de 2019, "Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de suministros N° 067 del 3 de septiembre de 2018, suscrito con COMPANY MEDIQBOY OC SAS" (fls. 113 a 114), de la cual se destacan los siguientes apartes relevantes:

"(...)



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

ARTÍCULO PRIMERO: Liquidar de manera unilateral el Contrato de suministros No. 067 de 2018, cuyo objeto consistía en SUMINISTRO DE MATERIAL MÉDICO QUIRÚRGICO PARA LAS SEDES GUATEQUE Y GARAGOA identificado con la C.C No. 1.049.623.611.

ARTÍCULO SEGUNDO: Que el mencionado contrato, presenta a la fecha el siguiente estado financiero de acuerdo al archivo contractual:

ESTADO FINANCIERO DEL CONTRATO	
VALOR INICIAL DEL CONTRATO:	\$ 10.000.000.00
VALOR ADICIÓN:	\$ 4.000.000.00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO Y ADICION:	\$ 14.000.000.00
VALOR EJECUTADO:	\$ 13.981.822.00
VALOR SIN EJECUTAR	\$ 18.178.00
VALOR CANCELADO:	\$ 0.00
VALOR PENDIENTE DE PAGO:	\$ 13.981.822.00

ARTÍCULO CUARTO: En caso de saldo a favor del contratista el pago estará sujeto a la disponibilidad de los recursos en Tesorería.

(...)

ARTÍCULO OCTAVO: La liquidación efectuada mediante la presente resolución, constituye el balance definitivo de la terminación del vínculo contractual, y por lo tanto una vez ejecutoriada la misma, las partes se entienden a paz y salvo, una vez se cumpla con el pago referido en el **ARTÍCULO SEGUNDO**, (...)

ARTÍCULO NOVENO: La presente Resolución presta mérito ejecutivo, toda vez que consagra una obligación clara, expresa y exigible, de conformidad con el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo establecido en el artículo 422 de la Ley 1464 de 2012.

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Contra esta resolución procede el recurso de reposición de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 (...).

- Original de las facturas de venta respecto del contrato 067 de 2018, Nos. CM1-15319, CM1-15320, CM1-16951 y CM1-17543 (fl. 115-116 y 118-123).



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 15001333011-2019-00075-01
Ejecutivo

- La E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DEL VALLE DE TENZA, profirió la Resolución No. 185 del 11 de marzo de 2019, “*Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de suministros N° 066 del 3 de septiembre de 2018, suscrito con COMPANY MEDIQBOY OC SAS*” (fls. 132 a 133), de la cual se destacan los siguientes apartes relevantes:

“(…)

ARTÍCULO PRIMERO: *Liquidar de manera unilateral el Contrato de suministros No. 066 de 2018, cuyo objeto consistía en SUMINISTRO DE DISPOSITIVOS MÉDICOS PARA LAS SEDES GUATEQUE Y GARAGOA identificado con la C.C No. 1.049.623.611.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Que el mencionado contrato, presenta a la fecha el siguiente estado financiero de acuerdo al archivo contractual:*

ESTADO FINANCIERO DEL CONTRATO	
VALOR INICIAL DEL CONTRATO:	\$ 13.000.000.00
VALOR ADICIÓN:	\$ 5.000.000.00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO Y ADICIÓN:	\$ 18.000.000.00
VALOR EJECUTADO:	\$ 17.985.337.00
VALOR SINEJECUTAR	\$ 14.663.00
VALOR CANCELADO:	\$ 0.00
VALOR PENDIENTE DE PAGO:	\$ 17.985.337.00

ARTÍCULO CUARTO: *En caso de saldo a favor del contratista el pago estará sujeto a la disponibilidad de los recursos en Tesorería.*

“(…)

ARTÍCULO OCTAVO: *La liquidación efectuada mediante la presente resolución, constituye el balance definitivo de la terminación del vínculo contractual, y por lo tanto una vez ejecutoriada la misma, las partes se entienden a paz y salvo, una vez se cumpla con el pago referido en el ARTÍCULO SEGUNDO, (…)*

ARTÍCULO NOVENO: *La presente Resolución presta mérito ejecutivo, toda vez que consagra una obligación clara, expresa y exigible, de conformidad con el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo establecido en el artículo 422 de la Ley 1464 de 2012.*

“(…)



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: *Contra esta resolución procede el recurso de reposición de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 (...).*

- Original de las facturas de venta respecto del contrato 066 de 2018, Nos. CM1-13874, CM1-15315, CM1-15317, CM1-17007, CM1-17815, CM1-18494 y CM1-18510 (fl. 134-146).
- La E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DEL VALLE DE TENZA, profirió la Resolución No. 184 del 11 de marzo de 2019, "Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de suministros No 053 del 3 de julio de 2018, suscrito con COMPANY MEDIQBOY OC SAS" (fls. 152 a 153), de la cual se destacan los siguientes apartes relevantes:

"(...)

ARTÍCULO PRIMERO: *Liquidar de manera unilateral el Contrato de suministros No. 053 de 2018, cuyo objeto consistía en SUMINISTRO DE MATERIAL MÉDICO QUIRÚRGICO identificado con la C.C No. 1.049.623.611.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Que el mencionado contrato, presenta a la fecha el siguiente estado financiero de acuerdo al archivo contractual:*

ESTADO FINANCIERO DEL CONTRATO	
VALOR INICIAL DEL CONTRATO:	\$ 20.000.000.00
VALOR ADICIÓN:	\$ 7.940.000.00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO Y ADICIÓN:	\$ 27.940.000.00
VALOR EJECUTADO:	\$ 27.932.659.00
VALOR SIN EJECUTAR	\$ 7.341.00
VALOR CANCELADO:	\$ 524.100.00
VALOR PENDIENTE DE PAGO:	\$ 27.408.559.00

ARTÍCULO CUARTO: *En caso de saldo a favor del contratista el pago estará sujeto a la disponibilidad de los recursos en Tesorería.*

(...)

ARTÍCULO OCTAVO: *La liquidación efectuada mediante la presente resolución, constituye el balance definitivo de la terminación del vínculo contractual, y por lo tanto una vez ejecutoriada la misma, las partes se entienden a paz y salvo, una vez se cumpla con el pago referido en el ARTÍCULO SEGUNDO, (...)*



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 15001333011-2019-00075-01
Ejecutivo

ARTÍCULO NOVENO: La presente Resolución presta mérito ejecutivo, toda vez que consagra una obligación clara, expresa y exigible, de conformidad con el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo establecido en el artículo 422 de la Ley 1464 de 2012.

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Contra esta resolución procede el recurso de reposición de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 (...).

- Original de las facturas de venta respecto del contrato 053 de 2018, Nos. CM1-8456, CM1-9469, CM1-9475, CM1-9814, CM1-9846, CM1-9856, CM1-10155, CM1-10189, CM1-10192, CM1-10256, CM1-12064 y CM1-12113 (fl. 154-174).
- La E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DEL VALLE DE TENZA, profirió la Resolución No. 183 del 11 de marzo de 2019, "Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de suministros N° 052 del 3 de julio de 2018, suscrito con COMPANY MEDIQBOY OC SAS" (fls. 178 a 179), de la cual se destacan los siguientes apartes relevantes:

(...)

ARTÍCULO PRIMERO: Liquidar de manera unilateral el Contrato de suministros No. 052 de 2018, cuyo objeto consistía en SUMINISTRO DE DISPOSITIVOS MÉDICOS identificado con la C.C No. 1.049.623.611.

ARTÍCULO SEGUNDO: Que el mencionado contrato, presenta a la fecha el siguiente estado financiero de acuerdo al archivo contractual:

ESTADO FINANCIERO DEL CONTRATO	
VALOR INICIAL DEL CONTRATO:	\$ 20.000.000.00
VALOR ADICIÓN:	\$ 0.00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO Y ADICIÓN:	\$ 20.000.000.00
VALOR EJECUTADO:	\$ 11.791.314.00
VALOR SIN EJECUTAR	\$ 8.208.686.00
VALOR CANCELADO:	\$ 0.00
VALOR PENDIENTE DE PAGO:	\$ 11.791.314.00

ARTÍCULO CUARTO: En caso de saldo a favor del contratista el pago estará sujeto a la disponibilidad de los recursos en Tesorería.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

(...)

ARTÍCULO OCTAVO: La liquidación efectuada mediante la presente resolución, constituye el balance definitivo de la terminación del vínculo contractual, y por lo tanto una vez ejecutoriada la misma, las partes se entienden a paz y salvo, una vez se cumpla con el pago referido en el ARTÍCULO SEGUNDO, (...)

ARTÍCULO NOVENO: La presente Resolución presta mérito ejecutivo, toda vez que consagra una obligación clara, expresa y exigible, de conformidad con el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo establecido en el artículo 422 de la Ley 1464 de 2012.

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Contra esta resolución procede el recurso de reposición de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 (...)”.

- Original de las facturas de venta **respecto del contrato 052 de 2018, Nos. CM1-9468, CM1-10255 y CM1-12138** (fl. 181-187).
- A través del oficio GHRVT 301-del 31 de octubre de 2019 (fl. 237), se remitió copia auténtica, íntegra y legible de constancia de ejecutoria de las Resoluciones Nos. 177, 183, 184, 185 y 186 de 2018 (fls. 238 a 242), en las que se indicó que contra las decisiones, no se interpuso recurso de reposición, quedando ejecutoriado el respectivo acto el 15 de abril de 2019.

11. CASO CONCRETO

La Sala en atención del artículo 297 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 430 del CGP y las consideraciones de la **base del título ejecutivo complejo conformado entre otros documentos por el acto administrativo de liquidación unilateral**, colige que lo pretendido por el ejecutante se circunscribe al pago de los saldos determinados en los respectivos actos administrativos de terminación unilateral de los contratos de suministros 021, 052, 053, 066 y 067 de 2018, contenidos en las Resoluciones Nos. 177, 183, 184, 185 y 186 del 11 de marzo de 2019, por medio de las cuales se realiza la liquidación unilateral de los contratos citados, acompañando para el efecto las respectivas facturas en ejecución de los acuerdos contractuales, el formato de



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 15001333011-2019-00075-01
Ejecutivo

cruce y devolución de algunas de ellas y con la presentación del recurso la constancia de ejecutoria de los citados actos administrativos.

No obstante lo anterior, la instancia al atender los motivos de inconformidad del recurrente frente al auto del 10 de octubre de 2019 (fls. 212 a 218), advierte que la *a-quo*, consideró que de la documentación aportada con la demanda los actos administrativos por medio de los cuales se liquidó unilateralmente los contratos de suministros con los cuales se pretende la ejecución, fueron aportados sin la constancia de ejecutoria o firmeza del acto en los términos del **numeral 4 del artículo 297 del CPACA** y que las 77 facturas de venta que fueron allegadas no pueden ser aceptadas tácitamente en los términos del artículo 773 del C.Co.

Al respecto lo primero que ha de precisar la Sala son **dos circunstancias probadas en el caso en estudio**; la primera que el ejecutante allegó al momento de radicar la demanda ejecutiva las Resoluciones Nos. 177,183, 184, 185 y 186 del 11 de marzo de 2019, por medio de las cuales se realiza la liquidación unilateral de los de suministros 021, 052, 053, 066 y 067 de 2018, **sin constancias de ejecutoria** y de otra parte que con los actos administrativos de liquidación unilateral, solo allegó los respectivos contratos de suministros.

Así las cosas se destaca por la instancia en primer medida al analizar los argumentos del recurrente, las consideraciones expuestas y los hechos probados, que **la base del título ejecutivo en el asunto en estudio, es complejo y debe estar conformado por** el acto que declaró la liquidación unilateral, los contratos de suministros, los acuerdos que los modificaron o adicionaron o prorrogaron y los actos que resolvieron los recursos en contra de la decisión de liquidación unilateral si se interpusieron, además de las constancia de ejecutoria de los mismos.

Adicionalmente para la Sala, tal y como se ha descrito en líneas anteriores en el *sub lite*, los actos administrativos de liquidación unilateral constituyen una **categoría especial de títulos ejecutivos contractuales**, en los términos del numeral 3 del artículo 297 del CPACA, emanados en desarrollo de la actividad contractual pública, mediante los cuales se **revistió por mandato legal de potestades exorbitantes** que permiten adoptar decisiones cuando el contratista no concurra o se rehúse a la suscripción del acta de terminación bilateral.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

En consecuencia, se puede colegir que en materia de ejecución de las obligaciones surgidas de contratos estatales, presta mérito ejecutivo el contrato, los documentos en que consten sus garantías junto con el acto administrativo que declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato o cualquier otro acto proferido con ocasión del contrato, en que **consten obligaciones claras expresas y exigibles.**

Criterio éste que ha sido señalado en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado y acogido por esta Corporación²³, pues se ha dispuesto que por regla general, cuando la obligación que se pretende ejecutar se origina en la liquidación unilateral de un contrato estatal, el **título ejecutivo será complejo en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos tales como actas y facturas elaboradas por la administración y el contratista, donde conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último, y de las que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma a favor de una parte y en contra de la otra.**

Ahora bien, teniendo en cuenta que los motivos de inconformidad del recurrente frente a la decisión de la A- quo, **se centran en no allegar la constancia de ejecutoria de los actos administrativos de liquidación unilateral**, indica la Sala que en los términos del artículo 297 del CPACA, norma trascrita en precedencia, se colige que son título base de recaudo ejecutivo: i) las sentencias ejecutoriadas proferidas por esta jurisdicción, en donde se condene a una entidad al pago de sumas dinerarias, ii) las decisiones proferidas en ejercicio de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en donde se establezcan obligaciones claras, expresas y exigibles, iii) los contratos y sus garantías, junto con los actos expedidos en ejercicio de la actividad contractual, de los cuales emane una obligación clara, expresa y exigible a cargo de alguna de las partes y iv) **los actos administrativos, con constancia de ejecutoria, en donde se reconozca un derecho o una obligación clara, expresa y exigible** en cabeza de una autoridad administrativa, los cuales deben ser allegados en copia auténtica con la anotación de que corresponden al primer ejemplar.

²³ SALA DE DECISION No. 6 -MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS -19 de Junio de 2019- MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO- DEMANDANTE: ORGANIZACIÓN COOPERATIVA LA ECONOMÍA -DEMANDADO: E.S.E. HOSPITAL JOSÉ CAYETANO VÁSQUEZ DE PUERTO BOYACÁ- RADICACIÓN: 15001333300120180016401



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

Al respecto y acogiendo el criterio jurisprudencial del órgano de cierre²⁴, la instancia no comparte el criterio de la recurrente, toda vez que los **numerales 3 y 4 del artículo 297 del C.P.A.C.A.**, no se **excluyen entre sí**, sino que se **complementan**, puesto que instituyó los siguientes aspectos: 1) los requisitos fijados para que los actos administrativos constituyan un título ejecutivo cuando se pretende de una autoridad administrativa el pago de una obligación clara, expresa y exigible, son: **i) que se alleguen en copia auténtica y ii) que la autoridad que expidió el acto emita la constancia de que dicha copia corresponde al primer ejemplar;** y 2) con ellos se pretende evitar que se le cobre varias veces a la autoridad administrativa una suma dineraria originada en un único acto administrativo, situación que también se puede predicar respecto de los cobros que las entidades inician contra los particulares, en aras de garantizar que a éstos tampoco se les inicien distintos procesos ejecutivos fundamentados en un mismo título ejecutivo.

Así las cosas, la circunstancia de que los actos administrativos que se aducen al proceso **como título base de recaudo ejecutivo, se aporten en copia auténtica con constancia de ser el primer ejemplar es una de las nuevas exigencias que consagra la Ley 1437 de 2011**, para viabilizar la orden de pago. Dicha exigencia obedece lo siguiente:

“por una parte, a la imposibilidad de aducir al proceso ejecutivo el original del respectivo documento y, por otra parte, a la imperiosa necesidad de brindar al obligado la seguridad de que no va a ser ejecutado de nuevo, con fundamento en el mismo título, en oportunidad posterior”²⁵.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la obligación de aportar los actos administrativos que integran el título ejecutivo con la constancia de ser la primera copia **solo es exigible cuando la obligación contenida en el título se satisface en un solo momento**, es decir como lo indica el numeral 4 del artículo 297 del CPACA, cuando se reconozca un derecho o la existencia de una obligación; pero cuando la obligación debe ser satisfecha por el deudor en distintas oportunidades no es viable exigir la constancia de ser la primera copia, pues es obvio que el acreedor necesita el título, para luego reclamarla por la vía ejecutiva, cuantas veces el deudor incumpla la obligación y ésta sea exigible.

²⁴ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN TERCERA- SUBSECCIÓN A-Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA- diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017)- Radicación número: 25000-23-36-000-2015-02234-01(S7348)- Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS –UAESP-Demandado: FCC INTERNACIONAL DE SERVICIOS COLOMBIA S.A. (HOY PROACTIVA COLOMBIA S.A.) Y OTROS- Referencia: EJECUTIVO

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 27 de mayo de 2015, radicación 25000233100020090063601 (39900), Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

Aunado a lo anterior, la Sala precisa que cuando las obligaciones contenidas en títulos ejecutivos complejos y su cumplimiento se debe llevar a cabo en un solo instante, sí es posible exigir a la parte ejecutante aportar los documentos que conforman el título de recaudo con constancia de ser el primer ejemplar, **pues éstos sirven de sustento para la reclamación de una única obligación**, razón por la cual no requieren ser aportados en futuros procesos judiciales.

Teniendo en cuenta lo expuesto, para el caso en estudio, la obligación que dio origen al presente asunto está contenida en un **título ejecutivo complejo el cual está integrado por una pluralidad de documentos que debían allegarse en su totalidad al momento de radicar la demanda ejecutiva**, tales documentos eran:

- i) Los contratos de suministros 021, 052, 053, 066 y 067 de 2018;
- ii) Las Resoluciones Nos. 177,183, 184, 185 y 186 del 11 de marzo de 2019, por medio de las cuales se realiza la liquidación unilateral de los contratos citados y;
- iii) Las constancias de ejecutoria de los actos administrativos que declararon la liquidación unilateral.

Así las cosas, al no integrarse en debida forma el título ejecutivo base para librar el mandamiento, no se constituía la unidad jurídica, omitiendo el deber de relación causal entre sí que se originó en el mismo negocio jurídico y que fue adecuadamente analizado por la primera instancia y al no allegarse en su oportunidad la constancia de ejecutoria del acto administrativo que declaro la liquidación unilateral, conlleva a confirmar la decisión adoptada, por no haberse integrado el título complejo en su oportunidad.

Concordante a lo indicado, el artículo 215 del C.P.A.C.A.²⁶, determinó que los documentos que contienen títulos ejecutivos deben cumplir los requisitos que la ley exige. Sobre el particular, el artículo 299 de ese mismo código establece que para la ejecución en materia de contratos se observarán las reglas establecidas en la norma procesal para el proceso ejecutivo de mayor cuantía, en las cuales se establece que *“pueden demandarse ejecutivamente las*

²⁶ El artículo 215 de la Ley 1437 de 2011, establecía:

“Se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tendrán el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas, para cuyo efecto se seguirá el trámite dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

“La regla prevista en el inciso anterior no se aplicará cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley”.

No obstante, el primer inciso fue derogado por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él...²⁷. Así las cosas y frente a este aspecto la decisión del *A-quo*, se ajustó a los requisitos indicados por la norma, conllevando a la Sala a confirmar la decisión.

No obstante, y en virtud a que solo con la presentación **el recurso de apelación y a través del oficio GHRVT 301-del 31 de octubre de 2019 (fl. 237)**, se remitió **copia auténtica, íntegra y legible de la constancia de ejecutoria** de las Resoluciones Nos. 177, 183, 184, 185 y 186 de 2018 (fls. 238 a 242), en las que se indicó que contra las decisiones, no se interpuso recurso de reposición, quedando ejecutoriado el respectivo acto el 15 de abril de 2019, para la Sala en el *sub lite*, quedo plenamente demostrado que al momento de radicar la demanda ejecutiva, **el título ejecutivo complejo, no se encontraba debidamente integrado, toda vez que no fueron allegadas en su oportunidad, como lo preceptúa el artículo 430 del CGP** y en esta instancia no se pueden validar la presentación extemporánea de documentos que integran sustancialmente el título.

En efecto, la Sala destaca que la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁸, ha precisado que tanto en los procesos ejecutivos como en los ordinarios, el juez debe verificar que la demanda cumpla con los requisitos formales exigidos. Sin embargo, en los procesos ejecutivos, tratándose de la integración del título complejo, que no haya sido presentado en oportunidad o que la demanda no reúna alguno de los requisitos, lo que se impone al juez es negar el mandamiento ejecutivo de pago. Al respecto se destaca el siguiente aparte:

“No puede el juez de la demanda ejecutiva, en cualquier caso, inadmitirla con el propósito de permitir al demandante contemplar, adicionar o mejorar o, en general, variar el título ejecutivo presentado ab initio de modo suficiente”.

²⁷ Artículo 422 del Código General del Proceso.

Se resalta que si bien el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo remite a las reglas contenidas en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución en materia contractual, lo cierto es que resultan aplicables las previsiones del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y no las del Código de Procedimiento Civil, toda vez que la Ley 1564 de 2012, en su artículo 626, literal c, derogó expresamente el Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970).

Sumado a lo anterior, se resalta que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en auto del 25 de junio de 2014, radicación 25000-23-36-000-2012-00395-01 (49.299), señaló que tal codificación –la Ley 1564 de 2012– se encuentra vigente en esta jurisdicción a partir del 1 de enero de 2014 y este proceso comenzó con una demanda presentada con posterioridad a esta fecha, esto es, el 28 de septiembre de 2015.

²⁸ Auto del 31 de marzo de 2005- expediente 28.563 C.P María Elena Giraldo Gómez.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

Concordante con anterior, la jurisprudencia del mismo órgano de cierre²⁹ también precisó respecto de las garantías y oportunidades procesales, lo siguiente:

“En relación con la oportunidad para constituir el título de ejecución, esta Sala³⁰ indicó que corresponde a la presentación de la demanda y que resulta inadmisibles que se pretenda a lo largo del proceso, mejorar o completar la documentación que lo conforma, por cuanto no es en cualquier momento de su tramitación ni cuando el demandante lo desee que se deben aportar la tales documentos, sino que la existencia del título ejecutivo, simple o complejo, debe advertirse desde el mismo momento en que se estudia el libelo introductorio, para decidir si se libra o no el mandamiento de pago.

Así las cosas, si para el Tribunal los documentos aportados con la demanda no constituían prueba suficiente sobre la existencia de la obligación reclamada, sencillamente debió abstenerse de librar mandamiento ejecutivo, pero en ningún caso conceder plazo al ejecutante para que la conformara en debida forma”.
(Negrilla y subrayado fuera del texto)

Así las cosas, conforme a la posición judicial vigente, no es posible aportar documentos para integrar el título ejecutivo de manera posterior, pues la oportunidad procesal solo es predicable al momento de presentar la demanda ejecutiva.

Coligiéndose del estudio efectuado que los documentos allegados con la demanda en los términos del artículo 430 del CGP, debían integrar adecuadamente el título ejecutivo complejo y permitir al operador judicial la valoración en su conjunto, con miras a establecer si constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante. De manera que, aportar con el recurso de apelación las constancias de ejecutoria de los actos administrativos de liquidación unilateral, **no es la oportunidad procesal para integrar el título ejecutivo complejo.**

De igual manera la Sala no puede pasar por alto que los actos administrativos proferidos en el ejercicio de **la potestad pública de carácter unilateral**, contenidos en las Resoluciones No. 177,183, 184, 185 y 186 del 11 de marzo de 2019, por medio de las cuales se realizó la liquidación unilateral de los contratos de suministros 021, 052, 053, 066 y 067 de 2018, sometieron el pago de los saldos a favor del contratista ejecutante a una condición suspensiva,

²⁹ Consejo de Estado – auto del 24 de enero de 2007- expediente 32541 C.P Mauricio Fajardo Gómez

³⁰ Sentencia del 17 de agosto de 2006- expediente 27.022.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

prevista en el numeral cuarto de cada uno, consistente en que dicho pago estaría sujeto a la disponibilidad de los recursos en tesorería.

Así las cosas, destaca la Sala que las obligaciones puras y simples, son aquellas en que el momento de su nacimiento y aquél en que debe ser cumplida coinciden, esto es, el instante de adquisición del vínculo jurídico y el de la exigibilidad de la prestación (dar, hacer o no hacer) que de ella emana para las partes se confunden. Esos dos aspectos se presentan al mismo tiempo. En cambio en las obligaciones condicionales, modales o a plazo, su existencia, sus efectos, su extinción y exigibilidad penden de una condición o están sujetas a un modo o a un plazo, que hacen perder a la obligación su cualidad de pura o simple, este tipo de obligaciones son de carácter excepcional y no se presumen, es decir, que deben ser expresamente pactadas.

En el *sub lite*, se advierte que el cumplimiento de la obligación a favor de la parte ejecutante, está condicionada y supeditada al acontecimiento futuro e incierto **de la condición de disponibilidad de recursos en tesorería para el pago**, esta forma de obligación tiene dos características esenciales: i) debe consistir en un hecho futuro y, por lo mismo, excluye el hecho pasado o presente, al igual que el plazo. Es un hecho que está por venir, después de celebrado el negocio jurídico o del acto que lo reconoció; y ii) debe ser objetivamente incierto, es decir, no puede conocerse si se realizará o no, y en esto difiere del plazo porque en éste se sabrá que ocurrirá el hecho que lo constituye, aunque no se sepa exactamente cuándo.

Bajo ese entendido, solo cuando el contratista ejecutante acredite el incumplimiento o la mora de la administración, surge la exigibilidad de las obligaciones contenidas en los actos administrativos de liquidación unilateral de los contratos, así **podrán exigir su cumplimiento por vía judicial, previo requerimiento que haga a la entidad ejecutada frente a la disponibilidad presupuestal requerida para su pago.**

En ese orden de ideas, concluye la Sala que al **no haberse allegado con la demanda ejecutiva los documentos idóneos que constituyen un título ejecutivo complejo del cual se derive una obligación clara, expresa y exigible**, no es posible librar el mandamiento de pago pretendido por la parte ejecutante, por lo cual se confirmará la providencia apelada.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

Finalmente, no desconoce la Sala el otro motivo de inconformidad relacionado que la decisión de primera instancia, al no librar mandamiento ejecutivo por las 77 facturas de venta que fueron allegadas y que no fueron atendidas por la Juez, en tanto no se ajustaban con lo indicado en el artículo 773 del C.Co.

Al respecto lo primero a considerar es que al tenor de lo ampliamente expuesto en precedencia, al **contarse con los actos administrativos que declararon la liquidación unilateral de los contratos y los demás documentos que conforman el título ejecutivo complejo**, lo procedente sería librar el mandamiento de pago por título diferente al complejo, pues no es posible el cobro autónomo por vía judicial de los valores reconocidos en los mencionados actos administrativos derivados de las facturas reseñadas. Al respecto la jurisprudencia³¹ ha indicado:

“(…)

Cosa distinta ocurre cuando el contrato ya ha sido liquidado y el contratista pretende el cobro ejecutivo con fundamento en actas parciales de obra. En este evento, ha precisado esta Sala, el acta de liquidación del contrato se constituye en la prueba principal del estado económico del contrato y de las obligaciones que subsisten a cargo de cada una de las partes contratantes. En este sentido, la Sala, en el auto proferido el 3 de agosto de 2000, expediente 17.979, precisó:

(…)

Liquidados los convenios 172 y 501, el 22 de abril de 2010, antes de la presentación de la demanda, el 4 de agosto siguiente (fl. 417, c. 3), quedaron resueltas las diferencias y sus deudas o acreencias y, por ende, constituyen las únicas obligaciones que pueden reclamarse por vía ejecutiva y, en consecuencia, las facturas allegadas no pueden soportar el mandamiento ejecutivo solicitado, en tanto que agrupadas, cobradas y reconocidas, en sede de liquidación, dejaron un saldo a favor de la ejecutante distinto del que aquí se reclama.(…)»³².

En consecuencia para la Sala, la decisión del 10 de octubre de 2019 proferida por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Tunja, será confirmada, pues al momento de librar el mandamiento de pago, no se encontraban satisfechos los requisitos formales y sustanciales del título ejecutivo complejo.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de julio de 2013, exp. 43011, M.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de julio de 2008, exp. 31280, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

12. CONCLUSIONES

- Los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, como lo establece el artículo 422 del C.G.P.
- Sólo podrá librarse mandamiento ejecutivo, cuando con la demanda se acompañen los documentos que presten mérito ejecutivo, en los términos del artículo 430 del Código General del Proceso.
- En materia de contratación estatal, por regla general se requiere de un **título ejecutivo complejo**, pues el mismo está conformado por distintos documentos conexos. Sin embargo, como toda regla general admite excepción cuando se aporta el acta de liquidación bilateral del contrato, se ha considerado un título suficiente para ejecutar las obligaciones derivadas de la relación contractual.
- La liquidación unilateral, es subsidiaria o supletoria frente a la liquidación bilateral, dado que con el acuerdo de común el contratista tiene derecho a acordar la liquidación, debidamente reconocido por el ordenamiento jurídico.
- La liquidación unilateral se materializa, en un acto administrativo y, por ende, como su nombre lo indica se desprende de su naturaleza jurídica, no siendo un acuerdo, sino una imposición de la voluntad que la administración ejerce sobre el contratista, acerca de la forma como terminó el negocio jurídico.
- Cuando se trata de títulos ejecutivos derivados de actos administrativos de carácter unilateral, la **exigibilidad dependerá del contenido de la respectiva decisión unilateral de la administración, es decir en los términos o plazos de cumplimiento dispuestos en el acto administrativo respectivo.**
- Las obligaciones condicionales, modales o a plazo, su existencia, sus efectos, su extinción y exigibilidad penden de una condición o están



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

sujetas a un modo o a un plazo, que hacen perder a la obligación su cualidad de pura o simple.

- En el *sub lite*, se advierte que el cumplimiento de la obligación a favor de la parte ejecutante, está condicionada y supeditada al acontecimiento futuro e incierto **de la condición de disponibilidad de recursos en tesorería para el pago.**
- Con ocasión de los actos administrativos de liquidación unilateral, en el presente asunto, el acreedor de las prestaciones allí establecidas como saldos a favor **podrá exigir su cumplimiento por vía judicial, cuando se acredite la mora con base a las estipulaciones que consten en dicha decisión administrativa, puntualmente en el artículo cuarto de cada acto de liquidación unilateral.**
- En los términos del numeral 4 del artículo 297 del CPACA, son título base de recaudo ejecutivo, los actos administrativos, **con constancia de ejecutoria, en donde se reconozca un derecho o una obligación clara, expresa y exigible en cabeza de una autoridad administrativa,** los cuales deben ser allegados en copia auténtica.
- Para el *sub lite*, el título ejecutivo en el asunto en estudio, es complejo y debe estar conformado por el acto que declaró la liquidación unilateral contenidos en las Resoluciones No. 177,183, 184, 185 y 186 del 11 de marzo de 2019, por medio de las cuales se realizó la liquidación unilateral de los de suministros 021, 052, 053, 066 y 067 de 2018, los contratos de suministros, los acuerdos que los modificaron o adicionaron o prorrogaron y los actos que resolvieron los recursos de la decisión de liquidación unilateral si se interpusieron, además de las constancia de ejecutoria de los mismos.
- No puede el juez de la demanda ejecutiva, en cualquier caso, inadmitirla con el propósito de permitir al demandante complementar, adicionar o mejorar o, en general, variar el título ejecutivo presentado.
- Conforme a la posición jurisprudencial vigente, no es posible aportar documentos para integrar el título ejecutivo de manera posterior, pues



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

la oportunidad procesal solo se predicable al momento de presentar la demanda ejecutiva.

- Para la Sala en el *sub lite*, quedo plenamente demostrado que al momento de radicar la demanda ejecutiva, **el título ejecutivo complejo, no se encontraba debidamente integrado**, toda vez que no fueron allegados en su oportunidad todos los documentos que lo integraban como lo preceptúa el artículo 430 del CGP y en esta instancia no se podía validar la presentación extemporánea de documentos que integran sustancialmente el título.
- Al contarse con los actos administrativos que declararon la liquidación unilateral de los contratos y los demás documentos que conforman el título ejecutivo complejo, no sería necesario librar mandamiento por título diferente al complejo y así los valores reconocidos en los mencionados actos administrativos derivados de las facturas reseñadas, impide el cobro autónomo de dichas facturas por vía judicial.

13. COSTAS

En materia de costas, el artículo 188 del C.P.A.C.A, acogió el régimen objetivo del Código General del Proceso para su imposición, por lo que debe entenderse que al tenor del artículo 361 de este último, las costas se encuentran integradas por las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso, y por las agencias en derecho.

Así las cosas, conforme al artículo 365 del C.G.P. en principio, se condenará en costas a la parte que, como en el presente caso, se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

No obstante, el numeral 8º del artículo 365 en mención, señala que sólo habrá lugar a condena en costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, aspecto que no se encuentra demostrado en el presente asunto. Por consiguiente, la Sala se abstendrá de imponer condena en costas dentro de las presentes actuaciones.



Demandante: Company Mediqboy OC S.A.S
Demandado: E.S.E Hospital Regional Valle de Tenza
Expediente: 150013333011-2019-00075-01
Ejecutivo

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 10 de octubre de 2019, proferido por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Tunja, por medio del cual se negó el mandamiento ejecutivo a favor de Company Mediqboy OC S.A.S., en contra de la E.S.E. Hospital Regional Valle de Tenza, por las razones expuesta en ésta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en ésta instancia.

TERCERO: Una vez en firme este proveído, devuélvanse las presentes diligencias al Juzgado de origen. Déjense las anotaciones que sean del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado


FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
FUNCIÓN PÚBLICA POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 36 de hoy 23 FEB 2020
