



Proceso: EJECUTIVO
Expediente: 25269-33-33-001-2020-0134-00
Demandante: GESTIÓN MÉDICA INTEGRAL OSEA S.A.S.
Demandado: E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL DE FACATATIVÁ
ASUNTO: Niega mandamiento de pago

Facatativá, veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021)

1. ASUNTO A RESOLVER

Se encuentra al Despacho, para resolver sobre la continuación del trámite de la demanda interpuesta por GESTION INTEGRAL MÉDICA OSEA S.A.S. –GEMEDIOS S.A.S.-, a través de apoderada judicial en el marco del proceso ejecutivo contra el E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL DE FACATATIVÁ.

2. CONSIDERACIONES

2.1. La demanda

La E.S.E. Hospital San Rafael de Facatativá, identificado con Nit. 899.999.151-3 aceptó, en favor de la sociedad GEMEDIOS S.A.S., identificada con el Nit. 900.370.140-4, factura de venta n.º IC 00000039 del 23 de septiembre de 2016, con fecha de vencimiento el 13 de octubre de 2016, por la suma de \$34.381.852, título que se aportó con la demanda (fl. 3), sin documentos adicionales.

Se indicó en la demanda que el plazo señalado en el título se encuentra vencido y la parte demandada no ha cancelado el capital en el incorporado.

De la lectura de la demanda ejecutiva se advierte que se persigue obtener orden de pago por el capital contenido en la factura de venta junto con los intereses moratorios causados por el no pago oportuno de la obligación.

2.2. Tramite del proceso

La demanda se interpuso y tramitó inicialmente ante la jurisdicción civil ordinaria; mediante providencia del 3 de septiembre de 2020, el Juzgado Civil Municipal de Facatativá declaró, de manera oficiosa, la falta de jurisdicción y dispuso la remisión del expediente a los Jueces Administrativos de este Circuito Judicial, bajo el argumento de que el título

que pretendía ejecutarse provenía de un contrato de estatal y, por tanto, debía conocerse el asunto por esta jurisdicción (fls. 51-+52)

En ese orden, teniendo en cuenta que, en esta jurisdicción, el estudio del título ejecutivo debe cumplir unos requisitos específicos para determinar su carácter ejecutivo, los mismos serán analizados previo a continuar con el trámite del proceso.

2.3. Tesis del Despacho

Se sostendrá que no se aportó título ejecutivo que contenga una obligación clara, expresa y exigible, por lo que la obligación reclamada no es susceptible de ser ejecutada y procederá a negarse el mandamiento de pago.

2.4. Esquema metodológico para respaldar la tesis

En efecto, para sustentar la tesis planteada, se desarrollarán, en su orden, las siguientes premisas: **(i)** el proceso ejecutivo en la jurisdicción contenciosa administrativa, **(ii)** título ejecutivo **(iii)**, títulos valores emitidos en virtud de un contrato estatal, con ello se abordará el **(v)** caso concreto.

a. El proceso ejecutivo en la jurisdicción contenciosa administrativa.

En los términos del art. 155 de la Ley 1437 de 2011, el Juez de lo contencioso administrativo, es competente para conocer de los procesos de ejecución al establecer que lo será en primera instancia cuando la cuantía no exceda de los 1500 SMLMV.

Seguidamente, el art. 297 de la L.1437/2011, indica que constituyen título ejecutivo, entre otros, “3. (...) los contratos, los documentos donde 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 a la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones. (subrayado propio)

Al respecto, se debe indicar que, de conformidad con la remisión normativa establecida en el art. 306 de la L.1437/2011, dable es aplicar las disposiciones del Código General del Proceso (L.1564/2012), en ese orden, el art. 422 fijó que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción.

b. Título ejecutivo.

La acción ejecutiva supone la existencia, no solo formal, sino material, de un documento o conjunto de documentos que cumplan las exigencias para constituir título ejecutivo, para que de los mismos se desprenda la seguridad legal o presuntiva del derecho del acreedor y, de otro lado, la obligación a cargo del deudor que se ejecuta, en tanto, es el documento o conjunto de ellos indispensable para legitimar la orden judicial de cumplimiento a la obligación que emerge del título aportado.

Siendo entonces el título, báculo de la acción ejecutiva, es claro que el mismo, dotado de idoneidad, debe incorporarse desde el inicio con la demanda, lo que implica que, sin su presencia, no puede librarse orden de pago, por ser, como se indicó, un presupuesto indefectible de la ejecución forzada.

Al respecto, el art. 430 de la L.1564/2012, establece:

“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. (...)”.

Siguiendo lo anterior, sólo podrá librarse orden de pago si media documento o documentos idóneos que conformen un verdadero título ejecutivo así que, en contraposición, de no aportarse con la demanda el título que le sirva de fundamento a la pretensión de ejecución, el Juez debe negar el mandamiento de pago, por cuanto *"carece de competencia para requerir a quien se considere acreedor y a quien éste considera deudor para que llegue el documento (s) que constituye el 'título ejecutivo'; es al ejecutante a quien le corresponde y de entrada demostrar su condición de acreedor; no es posible como si ocurre en los juicios de cognición que dentro del juicio se pruebe el derecho subjetivo afirmado definitivamente en el memorial de demanda"*¹.

Frente al tópico, el Consejo de Estado², ha sostenido que:

“Librar el mandamiento de pago: Cuando los documentos aportados con la demanda representan una obligación clara, expresa y exigible.
Negar el mandamiento de pago: Cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo, salvo cuando se pidan medidas previas a efecto de requerir al deudor para constituirlo en mora y con ésta demostrar la exigibilidad de la obligación.
Disponer la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva: Cuando la solicitud cumpla los supuestos legales (art.423 G.P.).
Practicadas estas diligencias hay lugar, de una parte, si la obligación es exigible a que el juez libere el mandamiento y, de otra parte, en caso contrario a denegarlo”

Son esas las premisas que el Juez debe tener en cuenta al momento de decidir sobre la pretensión orientada al mandamiento de pago.

¹ CE 3, Auto 12 Jul. 2000, e n.º. 18.342, M. Giraldo

² CE 3. Auto 27 Ene. 2000. E n.º 13.103, M. Giraldo.

Requisitos del título ejecutivo

Al referirse al título ejecutivo, el art. 422 de la L.1564/2012, en virtud de la remisión mencionada inicialmente, dispone lo siguiente:

“Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley”.

A partir de allí, comienzan a edificarse las exigencias a las que debe responder el documento o documentos que se aporten para la acreditación del título ejecutivo que se pide.

Desde el punto de vista formal, deberán atenderse, cómo requisitos, los siguientes: (i) que los documentos que integran el título ejecutivo conformen una unidad jurídica, (ii) que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la Ley, o de las providencias que en procesos contenciosos administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia y los demás documentos que señale la Ley.

Junto a las anteriores, se verifican exigencias de carácter sustancial, lo que implica que, en los documentos que sirven de base para la ejecución, se encuentre consignada una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que la misma sea líquida o liquidable a través de operación aritmética en el caso de obligaciones pagaderas en dinero³.

En torno a estos requisitos de fondo, el Consejo de Estado⁴ ha señalado lo siguiente:

“Frente a esas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por expresa debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito de deuda que allí aparezca; debe estar expresamente declarada, sin que para ello haya que acudir a elucubraciones o suposiciones; por ello como ha dicho la doctrina procesal colombiana "Faltaría este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógicos jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta”.

Otra de las cualidades necesarias para que una obligación sea ejecutable es la claridad, es decir cuando además de expresa aparece determinada

³ CE 3, Auto 16 Sep. 2004, e 26.726, M. Giraldo.

⁴ CE, Auto 30 Mar. 2006, e 25000-23-26-000-2003-01895-01, M. Giraldo

en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

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.”

En ese orden, la evaluación primaria que se realiza sobre el título en la etapa inicial, es un asunto que requiere un análisis profundo al documento o documentos aportados por el demandante, por cuanto, es necesario que exista un convencimiento que el ejecutante contiene un título suficiente para poder reclamar ejecutivamente una obligación impaga, y que la misma emerge sólidamente sin elucubraciones adicionales.

c. Títulos valores emitidos dentro de un contrato estatal

Cuando con el proceso ejecutivo se persigue la satisfacción de obligaciones insolutas contenidas en títulos valores vale decir que las mismas no hacen parte de la relación taxativa que enuncia la L.1437/2011 en los arts. 104 y 297 respectivamente, ya citados.

Para lo que es de interés, puede señalarse que los títulos deben provenir de un contrato estatal o ser consecuencia de los mismos, los que se emiten con el fin de amparar las obligaciones dinerarias que se desprenden de éstos.

Frente a esta clase de títulos que se pretenden ejecutar el Consejo Superior de la Judicatura⁵ y, en específico, frente a las facturas de venta, ha manifestado respecto del tema lo siguiente:

Ahora bien, respecto a la ejecución de títulos valores ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la doctrina, advierte lo siguiente: “Los títulos valores, dentro de la contratación estatal, son perfectamente aplicables para respaldar las distintas obligaciones contractuales adquiridas tanto por la Administración, como por los propios contratistas, y siempre y cuando los títulos se deriven de contratos estatales. Si la razón de ser del título valor no proviene directamente del contrato estatal, entonces no habrá razón para que pueda ejecutarse ante la justicia contencioso administrativa”.

De esta forma, en principio, los títulos valores, serán ejecutables ante el juez administrativo cuando tengan su origen en un contrato estatal. Las facturas de venta, según lo previsto en el artículo 772 del Código de Comercio, modificado a su vez por el artículo 1° de la Ley 1231 de 2008, son calificables como verdaderos títulos valores.

⁵ CSJud, 10 Dic. 2012, e 110010102000201202768 00, H, Villarraga

Pues bien, ahora tratándose el presente de asunto de facturas de venta se predica que en el título III del Código de Comercio dedicado al tema de los títulos valores, se advierte que para que los documentos y actos produzcan los efectos previstos en el mismo, deben llenar los requisitos que la ley señala y si bien la omisión de tales requisitos no afecta el negocio jurídico subyacente, si impide que al documento o acto se le dé el tratamiento de cartular, con todos sus efectos.

(...)

Aclarada de esta manera la naturaleza del documento – factura cambiaria y analizada la normatividad anterior y los documentos allegados al plenario y base de la ejecución, nos encontramos con que éstos contienen los requisitos que exige la ley para que sean títulos valores. Así las cosas, al tratarse de facturas cambiarias de compraventa, esta Sala Disciplinaria se ha pronunciado en el sentido de adscribir la competencia a la justicia ordinaria, por ser dicho título valor un documento necesario para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en él se incorpora, tal y como lo preceptúa el artículo 619 del Código de Comercio³. Pese a lo anterior, se hace necesario esta vez rectificar parcialmente el criterio jurisprudencial anterior, para acoger la tesis esbozada por la Sección Tercera del Consejo de Estado. En efecto, para dicha Corporación⁴, los jueces administrativos tendrán competencia para conocer de acciones ejecutivas derivadas de títulos valores, siempre que éstos cumplan con las siguientes condiciones, a saber: i) que el título valor haya tenido su causa en el contrato estatal, es decir, que respalde obligaciones derivadas del contrato; ii) que el contrato del cual surgió el título valor sea de aquellos de los cuales conoce la jurisdicción contencioso administrativa; iii) que las partes del título valor sean las mismas del contrato estatal y iv) que las excepciones derivadas del contrato estatal sean oponibles en el proceso ejecutivo.

(...)

En principio podrá pensarse que la controversia es de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en tanto las facturas que se pretenden ejecutar se derivan de una relación contractual, sin embargo, entrando en el debido análisis del problema jurídico planteado en el conflicto, la Sala observa que si bien el documento –factura de venta aportado con la demanda es la base de la ejecución, lo cierto es que el ejecutante no explica el origen de la obligación ejecutada, ni menos aportó los demás documentos necesarios que deben integrar esa factura de venta, pues tratándose, como se trata, de un título valor en el que interviene un ente territorial, dicho título es de los denominados complejo, dada su naturaleza de origen y creación. Así, la regla general en materia de ejecución contra entidades estatales, es la presencia de un título ejecutivo complejo, pues como lo anota la doctrina⁸ “Será complejo cuando la obligación y sus elementos esenciales se estructuren con base en varios documentos, como en el caso de los títulos ejecutivos contractuales, dado que por regla general, se conforman con varios documentos (contrato, acto administrativo que aprueba la póliza, etc.). en el caso de los contratos estatales, así se trate de títulos ejecutivos, siempre el título ejecutivo será de carácter complejo”.

Ahora bien, bajo ese marco, esta jurisdicción sólo podrá conocer de las acciones ejecutivas con base en títulos valores derivados del contrato estatal, siempre que cumplan las siguientes exigencias: “i) que el título valor haya tenido su causa en el contrato estatal, es decir, que respalde obligaciones derivadas del contrato; ii) que el contrato del cual surgió el título valor sea de aquellos de los cuales conoce la jurisdicción contencioso

administrativa; iii) que las partes del título valor sean las mismas del contrato estatal y iv) que las excepciones derivadas del contrato estatal sean oponibles en el proceso ejecutivo”⁶.

Dicho lo anterior, es razonable concluir que siempre que se persiga el pago de sumas de dinerarias contenidas en títulos valores, siendo estos originados en una relación contractual, se estará frente a un título valor complejo, puesto que resulta perentorio que, junto a al título valor edificado con base en la norma comercial, se adjunten los documentos que acrediten que el mismo tiene su causa en un contrato estatal, por tanto, este deberá aportarse y todo lo que le resulte anexo a él, como su acta de inicio, entrega final, liquidación, si es de aquellos que los requiere, entre otros.

Lo anterior, resulta perentorio si lo que quiere determinarse no sólo es su claridad y la característica de ser expresa, lo que en principio podría pensarse que se suple con el mero título valor, sino que resulta necesario que también sea exigible, lo que no se supera con el solo vencimiento impuesto en el contrato, por cuanto, al ser un título valor complejo, es necesario verificar las obligaciones suscitadas entre el contratante y el contratista y si las mismas estaban sometidas a plazo o condición y, esto último, siendo un hecho futuro pero incierto, deberá acreditarse que, de existir, ya fue cumplida, por cuanto en no pocas ocasiones, estando frente asuntos contractuales se requiere el cumplimiento de otra obligación previa, para que de allí proceda el correspondiente pago –*actas de entrega, informes, recibos a satisfacción etc-*

Así las cosas, siempre que se pretenda el pago de títulos derivados del contrato estatal, en esta jurisdicción, aquello debe quedar plenamente acreditado.

Caso concreto

Mediante la acción ejecutiva, pretende la sociedad Gemedios S.A.S., que se libere mandamiento de pago en contra del Hospital San Rafael de Facatativá, por las siguientes sumas de dinero:

“PRIMERO: La suma de **TREINTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS MCTE (\$34.381.852)**, contenida en el título valor **FACTURA DE VENTA No. IC 00000039**

SEGUNDO: La suma de los intereses moratorios liquidados al a tasa máxima autorizada por la Superintendencia financiera, en relación a la **FACTURA DE VENTA No. IC 00000039**, desde que se hizo exigible la obligación, esto es del mes correspondiente a la factura vencida y no pagada, es decir desde el día 13 de Octubre de 2016

⁶ Cfr. CE 3, auto 19 Ago. 2009, e 34.738, M. Guerrero

TERCERO: *De conformidad al artículo 365 en concordancia con el artículo 440 del Código General del Proceso se condene al demandado al pago de las costas del proceso (...)*

Como título ejecutivo se aportó, con la demanda, el siguiente documento:

Factura de venta n.º IC 00000039, expedida por GEMEDIOS S.A.S., y dirigida al ESE Hospital San Rafael de Facatativá, con fecha de creación 23 de septiembre de 2016, y con fecha de vencimiento del 13 de octubre de 2016. (fl. 3)

En la demanda no se indicó, en manera alguna, relación contractual previa que diera lugar a la emisión de la factura de venta, lo que haría pensar, inicialmente, que se está frente a un título valor unitario o simple, por ende, autónomo y suficiente para ser demandado ejecutivamente, lo que motivó que el Juzgado Civil Municipal de este circuito judicial procediera, el 5 de julio de 2018, a librar mandamiento de pago.

Sin embargo, una vez notificada la demanda, la ESE Hospital San Rafael de Facatativá, al contestarla, explicó que la factura presentada se dio por la ejecución del contrato estatal n.º JUR 070-2016 el 1º de febrero de 2016, cuyo objeto correspondía a la *“Prestación de Servicios Profesionales para desarrollar el Subproceso de Ortopedia y Traumatología en la ESE Hospital San Rafael de Facatativá”*, allegando el mencionado contrato (fl. 29-33)

Revisado el contrato, se advierte que fue suscrito entre las mismas partes: el Hospital San Rafael de Facatativá en calidad de contratante y GEMEDIOS S.A.S. en calidad de contratista y, efectivamente, allí se consignó el objeto referido frente a la prestación de servicios médicos.

En tal efecto, se está frente a una obligación que se soporta en un título complejo, por cuanto al tener fijado que la factura de venta n.º IC 00000039 se expidió dentro del a ejecución del contrato n.º JUR 070-2016 el 1 de febrero de 2016, es claro que esta está supeditada a lo dispuesto en el contrato mismo; no obstante, con la demanda no se allegó, dicho instrumento.

A ello se suma que, de la lectura del clausulado del contrato en mención, se estableció, en la cláusula QUINTA VALOR DEL CONTRATO, que *“El presente contrato es de cuantía indeterminada, toda vez que el valor dependerá de las actividades efectivamente ejecutadas y recibidas a satisfacción por parte del EL CONTRATANTE”*; quiere ello decir que las obligaciones a cargo del contratante son de tipo modal, sometidas a condición, por lo que el monto de la obligación dependerá de las actividades recibidas a satisfacción, lo que permite inferir que se requería, para acceder al pago, cumplir y acreditar la carga contractual, aspecto que tampoco se demostró en la demanda, lo cual pone en duda la exigibilidad del título, necesaria para la acción ejecutiva.

Lo anterior, se refuerza con la lectura de la CLAUSULA SEPTIMA del contrato, que indica:

“FORMA DE PAGO. EL CONTRATISTA presentará factura dentro de los cinco días siguientes a la prestación del servicio **acompañada de la certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el interventor del contrato e informe del desarrollo del contrato por parte del contratista; (...) previa verificación de los procesos realizados, según los requerimientos de servicio en la entidad Hospitalaria.**” (subraya propia)

En ese mismo sentido, explica que el pago correspondería al 80% del valor facturado en los servicios prestados en consulta de ortopedia, entre otros servicios.

Con todo, es claro, para el suscrito, que el pago periódico de los servicios prestados por GEMEDIOS S.A.S., estaba sometido a un trámite administrativo bien descrito en el contrato n.º JUR 070-2016, por lo que las facturas que de él emanaran no eran títulos autónomos e independientes, sino que debían acompañarse de informes y actas de satisfacción sobre los servicios prestados, pues solo así nacía para el contratante la obligación de cancelar las sumas debidas.

Así las cosas, no hay duda alguna de que la factura de venta n.º. IC 00000039 resulta insipiente y por sí sola no logra cumplir con los requerimientos de este tipo de acciones, por cuanto no puede acreditarse, con ese único documento, una obligación clara, expresa y exigible y, al requerir de otros, como el contrato estatal, los informes y las actas de entrega a satisfacción-entre otros- y no ser aportados de manera inicial con la demanda, el ejecutante carece de título ejecutivo suficiente que pueda ser demandada a través del proceso judicial que nos ocupa.

Dicho esto, como ha sostenido la jurisprudencia citada, el título ejecutivo que pretenda ejecutarse, debe allegarse de forma íntegra desde la presentación de la demanda, sin que pueda complementarse después con documentos adicionales, con posterioridad a su presentación así, el Consejo de Estado⁷, ha precisado que *“no puede el juez de la demanda ejecutiva, en cualquier caso, inadmitirla con el propósito de permitir al demandante completar, adicionar o mejorar o, en general, variar el título ejecutivo presentado ab initio de modo insuficiente”*.

Por lo anterior, ante la carencia de título ejecutivo, se negará el mandamiento de pago solicitado.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

⁷ CE 3, auto 11 Oct. 2006, e 15001-23-31-000-2001-00993-01 (30566), M. Fajardo

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR el mandamiento de pago solicitado por GESTIÓN MÉDICA INTEGRAL OSEA S.A.S -GEMEDIOS S.A.- en contra del HOSPITAL SAN RAFAEL DE FACATATIVÁ por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: En firme, devolver los anexos sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Firmado electrónicamente
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
Juez

002/I/

Firmado Por:

ELKIN MAURICIO LEGARDA NARVAEZ

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE FACATATIVA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario

2364/12

Código de verificación:

310114b394d20618fcb9acd4fb5767b17f16e67d2ff8bb0b4f9063e8b1a522db

Documento generado en 22/07/2021 05:44:08 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>