

**PROCESO EJECUTIVO - Mandamiento de pago. Factura cambiaria /  
PROCESO EJECUTIVO - Las obligaciones contenidas en facturas que no  
sean incluidas en acta de liquidación del contrato estatal carecen de mérito  
ejecutivo en acción judicial posterior /**

Uno de los requisitos ineludibles para la expedición de facturas es que “corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito” (artículo 1 de la Ley 1231 de 2008). En el sub judice, aunque todas las facturas que se reclaman están cargadas a los convenios 172, 501 y 887, lo cierto es que los dos primeros fueron liquidados de común acuerdo, circunstancia que impide el cobro autónomo de esas facturas. (...) Liquidados los convenios 172 y 501, el 22 de abril de 2010, antes de la presentación de la demanda, (...) 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. Además, el texto de las facturas no tiene recibo ni aceptación de las mismas por parte del departamento del Cesar, que sí de los pacientes, tal como lo confirma la apelante. Incluso, el concepto que se cita como fundamento de la alzada aclara que la única autorizada para dicha operación es la entidad obligada del pago, además de precisar que el paciente es el beneficiario del servicio, (...) Tampoco puede entenderse satisfecha la aceptación con la remisión de las facturas cambiarias que agruparon todas las facturas expedidas con cargo a los pluricitados convenios, incluidas las que se intentan ejecutar, en tanto ello debe surtir sobre cada factura que respalda el servicio, así lo impone el artículo 773 del Código de Comercio cuando prescribe que 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”.

**FUENTE FORMAL: CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 773**

**FACTURA CAMBIARIA - Las facturas como título valor y mérito ejecutivo**

Es preciso aclarar que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1231 de 2008, la factura de venta y la cambiaria de compraventa se distanciaban en la medida que sólo esta última constituía título valor. (...) 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” (se destaca). La misma norma en su artículo 3, que modificó el artículo 774 del Código de Comercio, frente a los requisitos de la factura, señaló: Requisitos de la factura. (...) De no darse las anteriores condiciones, carecerán de la condición de título valor. Ahora, el hecho de 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 488 del Código de Procedimiento Civil, es decir, cuando se trate de una obligación expresa, clara y exigible, verificados los cuales no se requiere de la conformación de un título complejo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1231 DE 2008 / ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL - ARTICULO 617 / CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 772 / CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 773 / CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 774 / CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 621 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 488

**NOTA DE RELATORIA:** Referente al significado de obligación expresa, clara y exigible, ver auto del 18 de octubre de 1999, exp. 16868

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 20001-23-31-000-2010-00292-01(43011)**

**Actor: HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LOPEZ**

**Demandado: DEPARTAMENTO DEL CESAR**

**Referencia: PROCESO EJECUTIVO (APELACION AUTO)**

Procede el despacho a decidir el recurso de apelación interpuesto por el actor en contra del auto del 17 de noviembre de 2011, a través del cual el Tribunal Administrativo del Cesar revocó el mandamiento ejecutivo a favor del Hospital Rosario Pumarejo de López y en contra del departamento del Cesar, al desatar el recurso de reposición interpuesto por este último.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

El 4 de agosto de 2010 (fl. 417, c. 3), el Hospital Rosario Pumarejo de López, en ejercicio de la acción ejecutiva, presentó demanda en contra del departamento del Cesar (c. 1, c. 2 y fls. 401 a 419, c. 3).

**1.1.1. Síntesis de los hechos**

Las pretensiones se sustentan en la situación fáctica que se resume así (fls. 412 a 415, c. 3):

1.1.1.1. El departamento del Cesar y el Hospital Rosario Pumarejo de López suscribieron los convenios interadministrativos (i) 172 del 20 de marzo, (ii) 501 del

13 de mayo y (iii) 887 del 11 de agosto de 2009 para la prestación del servicio de salud de segundo nivel de las personas más pobres y vulnerables no cubiertas con subsidio a la demanda y subsidiadas en eventos NO POS-S de los estratos I, II y III, no afiliadas al sistema de seguridad social en salud, así como el suministro de medicamentos.

1.1.1.2. La ejecutada adeuda a la ejecutante los siguientes valores: (i) por el convenio 172 la suma de \$4.949.888.489; (ii) del 501 el valor de \$3.582.224.906 y, finalmente, (iii) con cargo al 887 la cantidad de \$1.477.938.260, respaldadas en sus correspondiente facturas.

1.1.1.3. Todos los servicios se ejecutaron dentro del plazo de ejecución pero en exceso del valor de los respectivos convenios.

1.1.1.4. Cada servicio está respaldado por las correspondiente facturas, con los requisitos propios del título valor, presentadas a la Secretaría de Salud Departamental, quien no las objetó y, por consiguiente, se presumen aceptadas.

## **1.1.2. Las pretensiones**

Con fundamento en los anteriores hechos, el actor deprecó las siguientes pretensiones (c.1, c.2 y fls 401 a 412, c. 3):

*1. Librar mandamiento de pago por todas y cada una de las sumas de dinero contenidas en las respectivas facturas de venta, cuyo número, fecha de la factura, fecha de la radicación y valor se relaciona a continuación, las que en su totalidad suman como resultado la cantidad de dinero equivalente a DIEZ MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$10.486.546.834), así (se relacionan las facturas del folio 3 a 200, c. 1; fls. 201 a 400, c. 2 y fls. 401 a 413, c. 3).*

*2. Por los intereses moratorios a la una y media vez el interés bancario corriente bancario, según certificación de la Superintendencia Bancaria, la cual es un hecho notorio y por ende relevado de prueba, por todas y cada una de las sumas acabadas de relacionar, desde el vencimiento de cada una de ellas, hasta que se haga efectivo el pago total de dichas obligaciones.*

*3. Por las costas y agencias en derecho que se causen en este proceso.*

## **1.2. El mandamiento ejecutivo y su trámite**

1.2.1. El 18 de agosto de 2011, el *a quo* libró mandamiento de pago en contra del Departamento (sic) (sic) del Cesar y a favor del Hospital Rosario Pumarejo de López por la suma de \$10.486.546.834, que incorpora capital e intereses moratorios, con base en las facturas cambiarias de compraventa de donde se deriva la obligación clara, expresa y exigible de pagar la cantidad de dinero reclamada (fls. 503 y 504, c. 4).

1.2.2. El Departamento del Cesar interpuso recurso de reposición en contra de la anterior decisión con fundamento en (i) que no se trata de una obligación expresa, clara y actualmente exigible, en tanto dos de los convenios se liquidaron bilateralmente por un valor diferente al reclamado y, además, las reclamaciones judiciales requerían el agotamiento del trámite previo del Decreto 4747 de 2007; (ii) que no proviene de un contrato estatal, puesto que desborda el pacto inicial;

(iii) que a la ejecutada se allegaron las cuentas de cobro, pero no así las facturas, documentos que no cumplen los requisitos de los artículos 772 y 775 del Código de Comercio para recibir la segunda denominación (iv) y, en consecuencia, las facturas originales no se presentaron para el cobro (fls. 507 a 512, c. 4).

1.2.3. El Hospital Rosario Pumarejo de López (fls. 534 a 540, c. 4), frente al recurso interpuesto, manifestó que, aun cuando los valores reclamados exceden lo pactado inicialmente en los convenios, (i) la prestación de los servicios se imponía para garantizar el derecho a la salud de los usuarios y, además, las facturas guardan relación con el objeto contractual e integran el título complejo que se exige en este tipo de asuntos; precisó que, al contener las cuentas de cobro una relación de las facturas, (ii) se entendían recibidas y aceptadas, esto último por el silencio de la ejecutada. Asimismo, recordó que (iii) las facturas fueron firmadas por los usuarios en señal de aceptación y siendo estos los beneficiarios del servicio de salud, en los términos del concepto 9462 del 12 de marzo de 2009 del Ministerio de la Protección Social. Por consiguiente, se entiende satisfecha la exigencia que la recurrente echa de menos, así como las correspondientes a la del título valor.

1.2.4. El Departamento del Cesar propuso como excepciones de mérito de pago total, buena fe, inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, falsedad ideológica y falta de fuerza ejecutiva de los títulos valores (fls. 542 a 545, c. 4).

### **1.3. La decisión apelada**

En providencia del 17 de noviembre de 2011 (fls. 672 a 679, c. ppal 2), el *a quo* para revocar el mandamiento de pago sostuvo<sup>1</sup>:

*Ahora bien, al desatar el presente recurso tenemos, primeramente que al revisar minuciosamente las facturas indicadas, en ellas no se estipuló que los valores relacionados corresponden a excedentes de facturación, concepto constitutivo del título ejecutivo, pues sólo se advierte la indicación del valor facturado, la cuota de recuperación y el valor real a pagar.*

*De igual forma, advierte el Despacho que si bien las facturas cambiarias constituyen un título valor, éstas para que adquieran tal calidad, deben cumplir con los requisitos previstos en los artículos 685 y 689 del Código de Comercio, aplicables por remisión que hace el artículo 779 ibídem (...).*

*Así las cosas, en el presente proceso, se observa, que las facturas aportadas no cumplen con tal requisito, pues no aparece la constancia de aceptación del funcionario competente, sólo existe un recibido el cual no indica la manifestación de voluntad, sino simplemente expresa que tal documento fue recibido para su trámite y evaluación para luego sí, una vez cumplido ello, determinar si se ajusta o no a los lineamientos para ser aceptada.*

*Más aún, tal como se anotó en líneas precedentes, la cláusula séptima de los convenios interadministrativos de los cuales hace derivar el hospital accionante la obligación, estipuló que el departamento del Cesar debía expedir para el Hospital Rosario Pumarejo de López, una constancia de recibido a satisfacción de los servicios de salud objeto del contrato, previo la supervisión administrativa del funcionario que la Secretaría de Salud*

---

<sup>1</sup> El magistrado Álvaro Enrique Rodríguez Bolaños salvó el voto al considerar que los motivos que dieron lugar a la revocatoria del mandamiento ejecutivo no constituían excepciones previas y, en esa medida, la reposición era improcedente (fls. 680 y 681, c. ppal 2).

*Departamental del Cesar designará y, en el sub lite, tales requisitos también son echados de menos para efectos de reclamar el título ejecutivo.*

*Así las cosas, los documentos aportados por el hospital no pueden calificarse como títulos ejecutivos ya que no cumplen con las exigencias para constituir factura cambiaria como título valor, ni tampoco cumplen con los requisitos previstos en forma genérica en el artículo 488 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, pues las falencias anotadas, implican que no se cumple con la exigencia de que el documento “provenga del deudor” (...).*

*Finalmente, aunado a lo anterior, en el caso concreto según lo pactado por las partes en los convenios interadministrativos Nos. 172, 501 y 887 de 2009, procedía su liquidación al tenor de lo dispuesto en las cláusulas décima tercera y décima segunda, respectivamente (...), actividad que permite concretar el balance de las prestaciones recíprocas, los ajustes, revisiones y reconocimientos a que hubiere lugar, sin embargo, tales actos no fueron allegados, lo que imposibilita pretender el pago por vía ejecutiva, pues no se podría predicar la existencia de unas obligaciones claras, expresas y exigibles, al no tener certeza real y material del derecho cuya ejecución se pretende, como quiera que se desconoce si las obligaciones pactadas en los convenios se cumplieron o no, tampoco se sabe si algunas de ellas quedaron pendientes y a cargo de quien, lo que a su turno impide determinar si resulta viable o no reconocer las sumas de dinero reclamada por la parte actora (fls. 676 a 678, c. ppal 2).*

#### **1.4. La apelación**

Inconforme con la decisión del *a quo*, el Hospital Rosario Pumarejo de López interpone recurso de apelación, así (fls. 682 a 687, c. ppal 2): (i) las normas que se citan por el *a quo* son aplicables a la letra de cambio. Las pertinentes corresponden a las contenidas en la Ley 1231 de 2008; (ii) las facturas fueron aceptadas por los usuarios o pacientes, sin que los recibos a satisfacción sean obligaciones de la ejecutante y (iii) las facturas cumplen con todos los requisitos para fundar el mandamiento de pago.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia**

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto comoquiera que supera la cuantía exigida por el numeral 7 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, para que fuera conocido en primera instancia por los Tribunales Administrativos<sup>2</sup>. Asimismo, se advierte que el auto que repone el mandamiento de pago es susceptible del recurso de apelación, en los términos del artículo 505 del Código de Procedimiento Civil<sup>3</sup>. Por último, corresponde a la Sala decidir al tenor del

---

<sup>2</sup> La cuantía del presente proceso se encuentra estimada en la suma de \$10.486.546.834, superior a los 1.500 s.m.l.m.v. exigidos.

<sup>3</sup> “NOTIFICACION DEL MANDAMIENTO EJECUTIVO Y APELACION. El mandamiento ejecutivo se notificará en la forma indicada en los artículos 315 a 320 y 330. // El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente, lo será en el efecto suspensivo; y el que por vía de reposición lo revoque, en el diferido. // Cuando se revoque el mandamiento ejecutivo se condenará al ejecutante en costas y perjuicios”.

artículo 181 del Código Contencioso Administrativo y del artículo 61 de la Ley 1395 de 2010, en tanto pone fin al proceso.

## **2.2. Procedencia del recurso de reposición en contra del mandamiento de pago**

El artículo 29 de la Ley 1395 de 2010 adicionó un inciso al artículo 497 del Código de Procedimiento Civil, que prescribe:

*Los requisitos formales del título ejecutivo solo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento de pago. Con posterioridad, no se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título, sin perjuicio del control oficioso de legalidad.*

Según la jurisprudencia de la Corporación<sup>4</sup>:

*(...) el juez al pronunciarse inicialmente sobre la demanda ejecutiva en principio, salvo falta de jurisdicción, sólo puede estudiar los requisitos formales y de fondo de los documentos que dan apariencia del título, judicial o no, y por ello cualquiera discusión distinta a través de un recurso contra el mandamiento, es ajena a la defensa mediante recursos. En efecto: Los argumentos del recurso - o de reposición o de apelación - sólo se deben estructurar sobre el equívoco del juez al librarlo y no sobre hechos respecto de los cuales no tuvo conocimiento al librarlo, pues los hechos no conocidos por la Justicia, y que no son constitutivos de excepciones previas, son objeto de excepciones de fondo, por lo general. Además recuérdese que el mandamiento de pago el juez lo libra, y por tanto tiene fundamento provisional, siempre y cuando, como lo enseña el artículo 497, la demanda ejecutiva se haya presentado "con arreglo a la ley, acompañada de los documentos que preste mérito ejecutivo (...).*

Frente a los requisitos necesarios para que las obligaciones puedan ser ejecutivas, la Corporación ha precisado<sup>5</sup>:

*La ley exige que se satisfagan varios requisitos para que las obligaciones puedan ser susceptibles de ejecución. Entre ellos están los formales, relativos a que los documentos conformen una unidad jurídica y que provengan del deudor; además están los requisitos sustanciales según los cuales es necesario que los documentos que conforman el título ejecutivo contengan obligaciones claras, expresas y exigibles.*

En ese orden, el recurso de reposición y la apelación resultan procedentes, en la medida que se discuten los documentos que hacen parte del título y el origen del mismo. Efectivamente, se puso de presente la existencia de la liquidación bilateral de los convenios 172 del 20 de marzo, 501 del 13 de mayo y 887 del 11 de agosto de 2009, así como la falta de aceptación de las facturas.

## **2.3. De lo probado**

De las pruebas allegadas se tiene:

---

<sup>4</sup> Consejo de estado, Sección tercera, auto del 8 de mayo de 2003, exp. 24.124, M.P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de agosto de 2007, exp. 26.767, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

2.3.1. La ejecutante y la ejecutada suscribieron los convenios 172 del 20 de marzo, 501 del 13 de mayo y 887 del 11 de agosto de 2009 para la prestación del servicio de salud de segundo nivel de las personas más pobres y vulnerables no cubiertas con subsidio a la demanda y subsidiadas en eventos NO POS-S de los estratos I, II y III, no afiliadas al sistema de seguridad social en salud, así como los medicamentos del POS, por los siguientes valores \$9.684.443.847,29<sup>6</sup>; \$3.500.000.000 y \$363.600.000 y con 9 meses; 7 meses con 15 días y 120 días de plazo, respectivamente (fls. 422 a 443, c. 3).

En los dos primeros se pactó que los documentos que se debían presentar para cada pago serían los siguientes: *“RIPS (Registro Individual de prestación de servicios de salud en medio magnético, según resolución 3374 de 2000 y normas modificatorias); fotocopia del contrato; fotocopia del certificado de disponibilidad presupuestal; fotocopia del registro presupuestal; informe del supervisor del contrato; acta de iniciación de actividades; comprobantes de pago de los aportes al sistema de seguridad social integral y los parafiscales”* –cláusulas décima segundas- (fls. 426 y 438, c. 3). En el convenio 887 se acordó que *“la ESE para acceder a los pagos en mención, deberá acreditar pagos de pensión, salud, arp y parafiscales al día según lo establecido en la ley, informe técnico de actividades en los formatos respectivos, certificación de la ESE, informe de la interventoría generado por el interventor y certificación de actividades del interventor”* y *“Anexar a la facturación correspondiente el soporte de pago de las prestaciones sociales y parafiscales”* –cláusulas tercera y cuarta, numeral 4- (fl 442, c. 3).

Los tres contratos pactaron que la liquidación se efectuaría de común acuerdo dentro de los cuatro meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución o en los términos que disponga la Ley 1150 de 2007 -cláusulas décima terceras y décima segunda- (fls. 426, 438 y 443, c. 3).

2.3.2. La ejecutante agrupó las facturas individuales en facturas cambiarias de compraventa, por concepto de todos los servicios de salud con cargo a los convenios en estudio, recibidas por la entidad con anotación de *“SUJETO A VERIFICACIÓN”*, así (fls. 444 a 468, c. 3):

<b>FACTURA CAMBIARIA</b>	<b>FECHA EXPEDICIÓN</b>	<b>CON CARGO AL CONVENIO</b>	<b>VALOR A PAGAR</b>
7925	9 junio 2009	172	\$1.818.700.833
7554	7 marzo 2009	172	\$689.852.087
7700	6 mayo 2009	172	\$2.167.540.511
9596	27 enero 2010	172	\$1.664.142.045
9303	16 diciembre 2009	172	\$1.588.534.114
9077	10 noviembre 2009	172	\$1.669.143.546
8878	21 octubre 2009	172	\$1.864.988.570
8394	2 septiembre 2009	172	\$1.652.899.164
8243	3 agosto 2009	172	\$2.156.068.901
8065	6 julio 2009	172	\$1.527.735.040
9540	27 enero (sic) 2009	501	\$739.486.668
9060	10 noviembre	501	\$872.519.559

<sup>6</sup> El convenio 172 fue adicionado en \$2.500.000.000 (fls. 431 a 433, c. 3).

	2009		
9221	16 diciembre 2009	501	\$717.465.440
8877	21 octubre 2009	501	\$1.077.861.807
8395	2 septiembre 2009	501	\$873.822.278
8242	3 agosto 2009	501	\$1.095.056.934
7926	9 junio 2009	501	\$716.376.253
8401	2 septiembre 2009	887	\$283.490.465
8879	21 octubre 2009	887	\$293.368.225
9057	10 noviembre 2009	887	\$480.438.688
9340	16 diciembre 2009	887	\$380.741.695
9547	27 enero 2010	887	\$214.644.420
		<b>TOTAL</b>	<b>\$24.544.877.243</b>

2.3.3. El 22 de abril de 2010, los convenios 172 y 501 se liquidaron bilateralmente en los siguientes términos (fls. 518 a 531, c. 4, copias auténticas):

<b>CONVENIO 172</b>	
<b>VALOR CONTRATO</b>	\$12.184.443.847
<b>TOTAL FACTURADO</b>	\$13.546.929.642
<b>TOTAL GLOSADO</b>	\$1.146.650.541
<b>TOTAL PAGADO</b>	\$11.748.988.555
<b>SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA</b>	\$651.290.566
<b>SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA CON CARGO AL CONTRATO</b>	\$435.455.292
<b>VALOR SIN EJECUTAR</b>	0

<b>CONVENIO 501</b>	
<b>VALOR CONTRATO</b>	\$3.500.000.000
<b>TOTAL FACTURADO</b>	\$4.417.876.324
<b>TOTAL GLOSADO</b>	\$365.794.055
<b>TOTAL DEVOLUCIONES</b>	\$71.235.710
	\$3.159.221.150
<b>SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA</b>	\$821.625.409
<b>SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA CON CARGO AL CONTRATO</b>	\$340.778.850
<b>VALOR SIN EJECUTAR</b>	0

2.3.4. La relación de facturas que aquí se cobran, incluidas dentro de la agrupación referida en el numeral 2.3.2 de esta providencia, a juicio de la ejecutante no pagadas, si bien se encuentran firmadas por los pacientes, están sin recibo ni aceptación del departamento del Cesar (54 anexos).

**2.4. La cuestión de fondo: Las facturas como único fundamento del mandamiento de pago**



*Ab initio* se tiene que los argumentos de la apelación se encaminan a erigir las facturas extendidas en desarrollo de unos convenios interadministrativos (sic) (sic) como base suficiente para librar el mandamiento ejecutivo deprecado. Asimismo, precisa aclarar que las facturas cambiarias relacionadas en el numeral 2.3.2. de esta providencia, agruparon las facturas que el actor adjuntó en 54 anexos, las cuales, a diferencia de lo expresado por el *a quo* (fl. 675, c. ppal 2), son el título ejecutivo que se trata de hacer valer en el presente asunto.

#### **2.4.1. Las facturas como título valor y mérito ejecutivo**

Es preciso aclarar que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1231 de 2008<sup>7</sup>, la factura de venta y la cambiaria de compraventa se distanciaban en la medida que sólo esta última constituía título valor<sup>8</sup>. 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 (...)** (se destaca).*

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***” (se destaca).

La misma norma en su artículo 3, que modificó el artículo 774 del Código de Comercio<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup>, y 617 del Estatuto*

<sup>7</sup> Por la cual se unifica la factura como título valor, como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones. Publicada en el Diario Oficial 47.053 del 17 de julio de 2008.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Dicha norma tenía la siguiente redacción: “*La factura cambiaria de compraventa deberá contener además de los requisitos que establece el artículo 621, los siguientes: // 1) La mención de ser 'factura cambiaria de compraventa'*”.

<sup>10</sup> “*REQUISITOS PARA LOS TÍTULOS VALORES. Además de lo dispuesto para cada título-valor en particular, los títulos-valores deberán llenar los requisitos siguientes: 1) La mención del derecho que en el título se incorpora, y 2) La firma de quién lo crea. La firma podrá sustituirse, bajo la responsabilidad del creador del título, por un signo o contraseña que puede ser mecánicamente impuesto. Si no se menciona el lugar de cumplimiento o ejercicio del derecho, lo será el del domicilio del creador del título; y si tuviere varios, entre ellos podrá elegir el tenedor, quien tendrá igualmente derecho de elección si el título señala*

*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 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.*

---

*varios lugares de cumplimiento o de ejercicio. Sin embargo, cuando el título sea representativo de mercaderías, también podrá ejercerse la acción derivada del mismo en el lugar en que éstas deban ser entregadas. Si no se menciona la fecha y el lugar de creación del título se tendrán como tales la fecha y el lugar de su entrega”.*

*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.

De no darse las anteriores condiciones, carecerán de la condición de título valor. Ahora, el hecho de 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 488 del Código de Procedimiento Civil<sup>11</sup>, es decir, cuando se trate de una obligación expresa, clara y exigible<sup>12</sup>, verificados los cuales no se requiere de la conformación de un título complejo<sup>13</sup>.

#### **2.4.2. El caso concreto**

De lo expuesto se desprende que uno de los requisitos ineludibles para la expedición de facturas es que *“corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito”* (artículo 1 de la Ley 1231 de 2008). En el *sub iudice*, aunque todas las facturas que se reclaman están cargadas a los convenios 172, 501 y

---

<sup>11</sup> En su parte pertinente, dicha norma dispone: *“TÍTULOS EJECUTIVOS. 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 que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia”*.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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”*.

887, lo cierto es que los dos primeros fueron liquidados de común acuerdo, circunstancia que impide el cobro autónomo de esas facturas. En esa vía, esta Sección ha considerado<sup>14</sup>:

*[Es] procedente adelantar un proceso ejecutivo para hacer efectivas obligaciones derivadas del contrato estatal, cuando los mismos se han hecho exigibles durante su ejecución, siempre que a la fecha de presentación de la demanda el mismo no se hubiere liquidado*<sup>15</sup>.

*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*<sup>16</sup>.

*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:*

*“Una vez que las partes suscriben el acta de liquidación del contrato sin reparos, en la que constan deudas o acreencias, quedan resueltas las diferencias que entre ellas pudiesen haber y son éstas, deudas o acreencias, las únicas obligaciones vigentes entre las partes con ocasión de la ejecución del contrato.*

*“Por tanto, el contratista debió manifestar en el acta de liquidación que los valores pendientes de pago eran, a esa fecha, otros distintos; debió indicar expresamente que la fecha de las obligaciones pendientes de pago eran*

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de julio de 2008, exp. 31280, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>15</sup> Cita original: En el segundo evento, la Sala ha considerado viable el proceso ejecutivo para el cobro de obligaciones que se han hecho exigibles durante la ejecución del contrato; así en providencia proferida el 27 de enero de 2000, expediente 17.017, revocó la decisión del Tribunal y ordenó el cumplimiento de una obligación parcial: (...) *“Se tiene entonces que la circunstancia de que a la fecha de presentación de la demanda ejecutiva no se haya producido la liquidación del contrato, no impide el cobro ejecutivo de obligaciones parciales a cargo de las partes contratantes; dicho en otras palabras, la liquidación del contrato no es presupuesto para el pago, por vía de la acción ejecutiva, de las actas parciales de obra o de sus reajustes”*.

<sup>16</sup> Cita original: Al efecto puede consultarse sentencia proferida el 9 de marzo de 2000, expediente 10.778. También providencia del 19 de julio de 2006, Exp. 30.770, en la cual se precisó: *“De otra parte cabe observar que en este tipo de asuntos el título ejecutivo puede ser singular, como cuando está contenido o constituido en un solo documento, como por ejemplo un título valor, caso de la letra de cambio, cheque, pagaré, etc., ó bien puede ser complejo, cuando quiera que esté integrado o deba integrarse por un conjunto de documentos, como sería el caso del contrato, las actas de liquidación, constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del co-contratante del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc.”*

*anteriores a la fecha de liquidación del contrato, manifestar que esos valores debían actualizarse y que los intereses se habían causado con anterioridad.*

*“Esa omisión del contratista se traduce en que está de acuerdo y conforme con el contenido del acta de liquidación; y que los valores pendientes de pago allí señalados corresponden a lo que le debe la Administración con ocasión de la ejecución del contrato 245 de 1995”.*

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.

Además, el texto de las facturas no tiene recibo ni aceptación de las mismas por parte del departamento del Cesar, que sí de los pacientes, tal como lo confirma la apelante. Incluso, el concepto que se cita como fundamento de la alzada aclara que la única autorizada para dicha operación es la entidad obligada del pago, además de precisar que el paciente es el beneficiario del servicio, así<sup>17</sup>:

*La Ley 1231 de 2008 “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”, hace referencia a un comprador o beneficiario del servicio y a un vendedor o prestador del servicio, en algunos de sus apartes hace alusión a “el obligado”. En la relación que se establece en el sector salud el beneficiario del servicio es el afiliado y no la entidad obligada a asumir el pago por la prestación del servicio (EPS o Entidad Territorial, entre otros). Dentro del sistema de seguridad social en salud, implementado a raíz de la expedición de la Ley 100 de 1993, **la Institución Prestadora de Servicios de Salud no está facultada para librar y entregar o remitir al beneficiario del servicio en este caso el paciente, la factura de que trata la Ley 1231 de 2008 en los términos allí definidos. La misma debe ser librada y entregada o remitida a la entidad obligada al pago (EPS o Entidad Territorial, entre otros) quien es la única que debe aceptarla de manera expresa, precisión que no establece la Ley 1231 por cuanto esta aceptación se radica en el beneficiario del servicio (se destaca).***

Un entendimiento en línea con la alzada haría nula la participación de quien compromete los recursos, lo cual es, desde todo punto de vista, inaceptable.

Tampoco puede entenderse satisfecha la aceptación con la remisión de las facturas cambiarias que agruparon todas las facturas expedidas con cargo a los pluricitados convenios, incluidas las que se intentan ejecutar, en tanto ello debe surtirse sobre cada factura que respalda el servicio, así lo impone el artículo 773 del Código de Comercio cuando prescribe que 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”.

Por lo expuesto, se

---

<sup>17</sup> Concepto 9462 del 12 de marzo de 2009 del Ministerio de Protección Social. Visto en: <http://actualicese.com/normatividad/2009/03/12/concepto-9462-de-12-03-2009/>.

**R E S U E L V E**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto del 17 de noviembre de 2011, a través del cual el Tribunal Administrativo del Cesar revocó el mandamiento ejecutivo a favor del Hospital Rosario Pumarejo de López y en contra del departamento del Cesar.

**SEGUNDO:** En firme éste proveído **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

**COPIÉSE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Presidente

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Magistrada

**RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO**  
Magistrado