**TÍTULOS EJECUTIVOS DERIVADOS DE CONTRATOS ESTATALES – Por regla general son complejos / ACTA DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Por sí sola constituye título ejecutivo.**

En tratándose de títulos derivados de los contratos estatales, estos, por regla general son títulos ejecutivos complejos, es decir, no solo el contrato presta merito ejecutivo, sino que a él deben acompañarse una serie de documentos necesarios para establecer su perfeccionamiento, cumplimiento, incumplimiento y hacer liquida la suma reclamada. El título ejecutivo en materia contencioso administrativa se encuentra determinado en el artículo 297 del CPACA, en tal efecto, el acta de liquidación del contrato por si sola constituye título ejecutivo y es suficiente para demandar ejecutivamente en la medida en que en la misma obre una obligación, clara, expresa y exigible, dado que en ella se reúnen los elementos del título ejecutivo.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Marco normativo**

Ahora, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, establece, *que son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere dicho estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.* Y, en lo que tiene que ver con el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, el numeral 3 del referido artículo señala: (…). Así las cosas, las entidades públicas, en ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad, pueden suscribir los contratos de prestación de servicios que en virtud de sus funciones requieran, en el cual se establece las condiciones por medio de las cuales un profesional se compromete a aportar sus servicios en calidad de proveedor, a cambio de un monto y en un plazo previamente acordado entre las partes.

**CONTRATOS ESTATALES – Eventos en los que se requiere y no requiere ser liquidados.**

Ahora, en cuanto a la liquidación de esta modalidad de contratos, se dirá que los términos para efectuar la liquidación contractual los establece el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2017, que disponen: (…). La norma referida permite determinar, como primera medida, los eventos en los que el contrato estatal requiere ser liquidado a su terminación e, igualmente, señala una tipología de contratos que no lo requieren de manera obligatoria, así:

|  |  |
| --- | --- |
| **Contratos que deben liquidarse** | **Contratos cuya liquidación no es****obligatoria** |
| 1. Cuando la ejecución sea tracto sucesivo
2. Cuando el cumplimiento de obligaciones se prolongue en el tiempo
3. Cuando se requiera
 | 1. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión
2. Contratos de ejecución instantánea
 |

Entonces, se dirá que los términos para efectuar la liquidación contractual los establece el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, y respecto a la liquidación del contrato de servicios profesionales el artículo 60 de dicha ley, fue modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012 según el cual eximió algunos contratos de ejecución sucesiva del deber de liquidarlos: la modalidad denominada prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, que corresponde a una causal de contratación directa, según lo establece el artículo 2, numeral 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007.

**TÍTULO EJECUTIVO DERIVADO DE UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Como se encuentran eximidos de ser liquidados, el título ejecutivo, en este caso, debe valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante**.

De manera que, si bien el Consejo de Estado en relación al título ejecutivo ha señalado que, tratándose de obligaciones derivadas del contrato estatal, el documento idóneo que contiene el balance de las obligaciones derivadas del contrato surgidas a favor o en contra de los contratantes, es el acta de liquidación, documento sobre el cual debe adelantarse la ejecución, en tratándose de contratos de Servicios Profesionales, se encuentran eximidos de ser liquidados, por tanto, el título ejecutivo, en este caso, debe valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante.

**TÍTULO EJECUTIVO DERIVADO DE UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS - Inexistencia de una obligación clara, expresa y exigible.**

En el sub examine, la parte actora pretende se libre mandamiento ejecutivo de pago contra la entidad ejecutada aduciendo como título ejecutivo, el contrato de prestación de servicios profesionales Nº 234 del 15 de agosto de 2019, suscrito por ella con la entidad demandada, y la Resolución N 1684 del 31 de diciembre de 2019, mediante la cual se ordenó el pago de cuentas de la entidad demandada, entre ellas, la de la ejecutante. El a quo niega el mandamiento de pago al considerar que el sólo contrato no constituye título ejecutivo, pues ser requiere el acta de liquidación, y porque la referida Resolución 234, no constituye un documento del contrato que se pueda ejecutar. Por su parte, el recurrente arguye que basta con los documentos allegados para que se libre el mandamiento de pago. En torno a los documentos que se allegan como título ejecutivo, encuentra la Sala los siguientes: el contrato Nº 234 del 15 de agosto de 2019 cuyo objeto es “prestación de servicios profesionales para asesorar y ejecutar actividades en el área de gestión documental acorde al sistema de organización de archivos de gestión en la ESE Salud del Tundama”, cuyo valor es de $30.000.000, duración de 4 meses a partir de la firma del acta de inicio, y como forma de pago, se establece en pagos parciales mensualidad calendario y proporcional por fracción de mes en valor mensual estimado de $7.500.000 (anexo 002.demanda.pdf. fl. 7-11), y la Resolución Nº 1684 del 31 de diciembre de 2019, por medio de la cual se constituyen las cuentas por pagar de la vigencia 2019 en la E.SE. Salud del Tundama (anexo 002.demanda.pdf. fl. 4-7), esto es, el acto que expide la entidad constituyendo las cuentas pendientes de cancelar con corte de la vigencia 2019. Al revisar el referido contrato se observa que, si bien en su cláusula décima séptima se estableció que las partes quedaban obligadas a liquidarlo dentro de los 4 meses siguientes a su terminación mediante acta firmada por cada una de ellas, la cual contendría un balance sobre la ejecución del contrato, conforme se ha expuesto a lo largo de la providencia, en este caso no se requerirá liquidar el contrato, por tratarse de la modalidad de servicios profesionales. Entonces, con miras a desatar la alzada, se dirá que, en relación con los documentos allegados con la demanda como título ejecutivo, esto es, el contrato, y la Resolución 1684 de 2019, se observa que esta última fue expedida por la Gerente de la entidad demandada el último día del año 2019, la cual corresponde al acto que las entidades por cambio de vigencia expiden para efectos de establecer cuentas pendientes de pago, sin que ello signifique, que dicho acto constituya un título valor. Esas cuentas por pagar son las obligaciones adquiridas por la entidad contable pública con terceros, relacionadas con sus operaciones en desarrollo de funciones de cometido estatal, es decir, para definir las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada vigencia, y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior. Luego, dicha resolución no está reconociendo nada a favor de la demandante, pues no contiene una obligación clara, expresa, y actualmente exigible, con base en la cual el operador judicial pueda emitir una orden de pago, pues dicho documento contiene la relación de cuentas que la entidad pública posee con corte a la vigencia de cada año, sin que ello signifique o constituya un título valor del cual derive una obligación en favor del ejecutante. Así las cosas, para esta Sala es claro que, si bien el título ejecutivo en casos como el presente no lo constituye el acta de liquidación, sí se requiere que los documentos que conforman el título ejecutivo conlleven la obligación clara, expresa y exigible en favor del ejecutante. Pues bien, según dispone el artículo 422 del Código General del Proceso, el título ejecutivo debe reunir los requisitos de expresividad, claridad y exigibilidad que provengan del deudor, o de su causante, y que constituyan plena prueba en su contra, entre otras condiciones, y en este caso, se observa que el título ejecutivo exhibido por la ejecutante, carece de tales condiciones, pues no hay plena prueba que determine cuál es el valor debido, si el mismo estuvo sujeto a plazo o condición, cuando se dio este. Ahora, si se analiza la cláusula segunda del contrato el valor estipulado en el mismo debía cancelarse previa presentación y aprobación por el supervisor del informe de actividades desarrolladas, el cual es requisito obligatorio para efectuar el pago, y la ejecutante no demostró el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, que condicionan la exigibilidad de las obligaciones por cuya ejecución demanda por esta vía. Así las cosas, no están probado a cargo del ejecutado la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, no se estableció que el ejecutado sea el deudor de las sumas indicadas en la demanda, pues no se probó que las obligaciones por cuya ejecución se demanda cumplieron, o que hubiesen ocurrido las condiciones previstas en el contrato para que el ejecutado cumpliese con su obligación de pago. Entonces, la Sala desconoce si el ejecutante cumplió las obligaciones derivadas del mismo contrato, pues lo que se advierte del anexo 15 del expediente digital es que la gerente de la entidad ejecutada allega un informe de auditoría a los resultados del contrato, en el cual según como recomendaciones de la oficina de control interno, se establece: “se recomienda reevaluar el contrato 234 de 2019, midiendo su ejecución acorde a cubrir la necesidad de la entidad y cumplir normatividad”. Entonces, dado que 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 estos que ha de reunir cualquier título ejecutivo, sin importar su origen, en este caso, se echa de menos el cumplimiento de tales condiciones y requisitos para librar orden de pago, pues de la sola resolución y el contrato no se infiere la obligación pretendida en favor del ejecutante. Por todo lo expuesto, concluye la Sala que no puede tomarse el contrato y la resolución de cuentas por pagar como título ejecutivo, como lo pretende el ejecutante para que se libre mandamiento de pago, pues no existe un documento con el cual se haya definido en favor del ejecutante el estado económico del negocio jurídico, así como el balance final de las obligaciones de las partes, con lo cual se derive la obligación pretendida en su favor. En consecuencia, es acertada la negativa del a quo a librar el mandamiento de pago solicitado por cuanto, el título carece las condiciones para disponer la orden ejecutiva En tal medida, hay lugar a confirmar la decisión del a quo, pero por las razones aquí expuestas.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| <https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=152383333002202100151011500123> |

Tunja, 26 de octubre de 2022

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Asunto | : | **Ejecutivo** |
| Demandante  | : | **Derly Maritza Firacative Morales**  |
| Demandado  | : | **E.S.E. Salud del Tundama**  |
| Expediente  | : | **15238-33-33-002-2021-00151-01** |

Magistrado Ponente: **Luis Ernesto Arciniegas Triana**

Se decide el **recurso de apelación interpuesto en término por la parte ejecutante,** en contra del auto del 24 de marzo de 2022 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, mediante el cual **se abstuvo de librar el mandamiento de pago** dentro del medio de control de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

A través de apoderado, la señora **Derly Maritza Firacative Morales** pretende se libre mandamiento ejecutivo de pago a su favor y en contra de la ESE Salud Tundama, por las siguientes sumas:

“1. Por **$15.669.000** correspondiente al saldo capital del contrato Nº 234 de 2019 celebrado con la entidad demandada.

2. Por el valor de los intereses moratorios a la tasa máxima causados desde el 1º de enero de 2020, y hasta cuando se cancele la totalidad de la obligación de conformidad con el artículo 884 del C. de Co.

3. Por **$1.566.900** correspondiente a la cláusula penal pactada en el contrato Nº 234 del 15 de agosto de 2019”.

Como fundamento de sus pretensiones refiere que suscribió contrato de servicios profesionales con la demandada en un monto de $30.000.000, pactando como forma de pago, cuatro pagos por el valor de $7.500.000, y que la demandada expidió la Resolución Nº 1684 del 31 de diciembre de 2019 ordenando pagar la suma de $15.566.900, pero no cancelo dicho valor.

Que, pese a varios requerimientos efectuados a la demandada para obtener el pago, no le ha cancelado el total de capital y los intereses, y que la Resolución 1684 contine una obligación clara, expresa y exigible.

**2. Trámite procesal**

Presentada la demanda correspondió su conocimiento por reparto al Juzgado Primero Administrativo de Tunja, despacho que mediante auto del 11 de octubre de 2021 remite el asunto por competencia por razón del territorio a los Juzgados de Duitama, correspondiéndole al Juzgado Segundo Administrativo de esa ciudad.

El juzgado de conocimiento mediante auto del 4 de noviembre de 2021 inadmitió la demanda solicitando allegar certificado de existencia y representación legal de la demandada, no obstante, por auto del 3 de febrero de 2022 dispuso dejar sin efectos dicho auto, y dispuso requerir a la E.S.E. adjuntar el acta de liquidación del contrato y certificación donde conste las sumas canceladas por el mismo.

**3. La providencia impugnada.**

Mediante providencia del **24 de marzo de 2022,** laJuez Segundo Administrativo de Duitama, profiere auto en el que resuelve abstenerse de librar el mandamiento de pago a favor de la ejecutante de conformidad con las siguientes consideraciones:

Señala que la ejecutante pretende se libre mandamiento ejecutivo de pago correspondiente al saldo de capital del **contrato Nº 234 de 2019**, pero que **no existe acta de liquidación que de cuenta de las obligaciones claras, expresas y exigibles en cabeza del ejecutado** y en favor de la ejecutante, que ele solo contrato no puede constituir el título ejecutivo, sino que requiere otros documentos que lo complemente y de los que se puedan deducir las obligaciones pendientes.

**II. RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte ejecutante interpuso el recurso de reposición en subsidio el de apelación con base en lo siguiente:

Dice que no solo aportó el contrato que pretende ejecutar, sino también anexó la Resolución Nº 1684 del 31 de diciembre de 2019 en la que se observa como cuentas por pagar, sin que la demandada haya efectuado el pago.

Señala que, en la referida resolución, se advierte el valor pretendido, y se especifican los datos de la ejecutante.

Que, sin perjuicio de la prerrogativa del cobo coactivo, presta merito ejecutivo los contratos, documentos en que consten sus garantías, el acto administrativo que declare su incumplimiento, el acta de liquidación o cualquier otro acto proferido con ocasión de la actividad contractual, sin que sea válido exigir el acta de liquidación como lo hace ver el juez de la instancia.

Dice que es inexplicable que la demandada, ante el requerimiento efectuado por el juez, sostenga que no hay acta de liquidación del contrato, pero que en todo caso, dicho termino para liquidar el contrato ya expiró, y que es deber del juez valorar dicha situación, que la demanda se presenta con el contrato y la resolución, título que de manera expresa y clara ordenan pagar en su favor la suma de $15.669.000, y que además es un título complejo porque el valor de la cláusula penal pecuniaria está dentro del referido contrato.

**III. TRÁMITE DE LOS RECURSOS**

Mediante auto del 21 de abril de 2022, el a quo resolvió no reponer la decisión al considerar que la Resolución Nº 1684 del 31 de diciembre de 2019, no constituye un documento del contrato que pueda ejecutarse, porque en el mismo se disponen las cuentas por pagar de todos los contratos de la entidad para la siguiente vigencia, sin que ello determine el estado de la ejecución de las obligaciones contractuales.

En consecuencia, concede el de apelación para ante esta corporación.

**IV. CONSIDERACIONES**

**1. Planteamiento del problema por resolver**

Corresponde a la Sala determinar si en el presente caso le asiste razón al a quo para negar el mandamiento de pago al considerar que el acta de liquidación del contrato es el título ejecutivo, y que los documentos aportados en este caso, no lo constituyen y tampoco determinan la existencia de una obligación, clara, expresa y exigible a favor de la parte demandante y en contra de la entidad demandada, o si, por el contrario, le asiste razón a la recurrente en que basta con el Contrato Nº 234 del 15 de agosto de 2019 y la Resolución Nº 1684 del 31 de diciembre de 2019 para que se libre orden de pago.

Previo a desatar el problema hablaremos de **i)** la procedibilidad del recurso de apelación, **ii)** que constituye título ejecutivo, **iii)** el título ejecutivo derivado de controversias contractuales, y, **iv)** descender al caso concreto.

 **2. Procedibilidad del recurso de apelación y su trámite**

Se tiene que de conformidad con lo establecido en el artículo 438 del C.G.P., los recursos procedentes contra el mandamiento de pago, son los siguientes:

**“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”

(Subrayas y negritas de la Sala).

A su vez, de conformidad con el numeral 2° del artículo 322 ídem, este puede interponerse directamente o en subsidio del de reposición.

"**Artículo 322. Oportunidad y requisitos**. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:

(…)

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

En relación con el trámite del recurso de apelación contra autos, el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 prevé:

“1. El que rechace la demanda o su reforma, **y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.**

2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.

3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.

4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.

5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.

6. El que niegue la intervención de terceros.

7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.

8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial”.

Así las cosas, estamos frente a la apelación del auto que negó el mandamiento de pago, el cual, a la luz de las normas transcritas es susceptible la alzada, razón por la que se procede a decidir la apelación.

**3. Del título ejecutivo**

De conformidad con el artículo 422 del Código General del Proceso, el título ejecutivo es aquel que contiene una obligación clara, expresa y exigible, proveniente del deudor o de su causante o de una providencia judicial, que constituya plena prueba en contra del obligado, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 422. 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. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.

De conformidad con lo expuesto en esta norma el título ejecutivo debe reunir condiciones formales y de fondo.

**Las primeras** refieren a que se trate de documento o documentos que conformen una unidad jurídica, que sea o sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, o 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 contencioso administrativos o de policía aprueben la liquidación de costas o señalen honorarios de los auxiliares de la justicia.

**Las segundas, o exigencias de fondo,** atañen a que de estos documentos aparezca, a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.

Estas tres condiciones de fondo del título ejecutivo debe revelarlas el documento, cuando el título es simple, o el conjunto de documentos, cuando es complejo, y consisten básicamente en que, como lo señala la doctrina[[1]](#footnote-1):

Que la **obligación –de dar, de hacer o de no hacer-****sea clara** significa que en el documento consten todos los elementos que la integran, esto es, el acreedor, el deudor y el objeto o prestación, perfectamente individualizados. Sin embargo de que no se pierda la característica que se comenta porque no se determine el objeto cuando el mismo es determinable con los datos contenidos en el documento y sin necesidad de acudir a otros elementos probatorios.

Que la obligación **sea expresa** quiere decir que esté determinada sin lugar a dudas en el documento, con lo cual se descartan las obligaciones implícitas, salvo por lo regulado en tratándose de la confesión ficta cuando el deudor no comparece en el día y la hora señalados por el juez para llevar a cabo la diligencia del interrogatorio de parte solicitada por el acreedor como prueba anticipada, o cuando pese a que se presentó no contestó o lo hizo con respuestas evasivas a las preguntas asertivas.

Que la obligación **sea exigible** quiere decir que se encuentre en situación de pago o solución inmediata, por no estar sometida a plazo, condición o modo, esto es, por tratarse de una obligación pura, simple y ya declarada, con lo cual ha de entenderse que una obligación exigible es la que incorpora un derecho que puede cobrarse ejecutivamente.

En conclusión, 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 si se entiende en un solo sentido, y es exigiblecuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición.

El título ejecutivo, en materia contencioso administrativa se encuentra determinado en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (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 (…)

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.

(…)”

En consecuencia, los requisitos formales y materiales del título ejecutivo están definidos en el art. 422 del C.G.P. así: 1°) Debe existir un documento que provenga del deudor o de su causante y constituya plena prueba contra él o una sentencia de 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.

Cuando se indica que la obligación **debe ser clara**, tal afirmación alude fundamentalmente a tres aspectos característicos; 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 predican 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 facilidad[[2]](#footnote-2).

Y con respecto a la existencia del documento, este debe ser real, o sea, que sea tangible, perceptible por los sentidos y además provenir del deudor para dar fe de la persona que se obliga.

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 Estado[[3]](#footnote-3):

1. Librar el mandamiento de pago cuando los documentos aportados con la demanda representan la obligación clara, expresa y exigible, que se pretende ejecutar.
2. **Negar el mandamiento de pago 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 de pago 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. (…)”

Así las cosas, existe una condición para el juez en el sentido en que sólo podrá librar mandamiento de pago 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, no después.

**4.** **El título ejecutivo derivado de contrato de prestación de servicios profesionales**

En tratándose de títulos derivados de los contratos estatales, estos, por regla general son títulos ejecutivos complejos, es decir, no solo el contrato presta merito ejecutivo, sino que a él deben acompañarse una serie de documentos necesarios para establecer su perfeccionamiento, cumplimiento, incumplimiento y hacer liquida la suma reclamada.

El título ejecutivo en materia contencioso administrativa se encuentra determinado en el artículo 297 del CPACA, en tal efecto, el acta de liquidación del contrato por si sola constituye título ejecutivo y es suficiente para demandar ejecutivamente en la medida en que en la misma obre una obligación, clara, expresa y exigible, dado que en ella se reúnen los elementos del título ejecutivo.

Ahora, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, establece, *que son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere dicho estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.*

Y, en lo que tiene que ver con el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, el numeral 3 del referido articulo señala:

“**3o. Contrato de Prestación de Servicios.** <Apartes subrayados CONDICIONALMENTE EXEQUIBLES> Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. (…) (Negrilla y subrayas por fuera del texto original).

Así las cosas, las entidades públicas, en ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad, pueden suscribir los contratos de prestación de servicios que en virtud de sus funciones requieran, en el cual se establece las condiciones por medio de las cuales un profesional se compromete a aportar sus servicios en calidad de proveedor, a cambio de un monto y en un plazo previamente acordado entre las partes.

Ahora, en cuanto a la liquidación de esta modalidad de contratos, se dirá que los términos para efectuar la liquidación contractual los establece el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2017, que disponen:

"**Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación**. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

**La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión***.*" (Resaltos de la Sala).

La norma referida permite determinar, como primera medida, los eventos en los que el contrato estatal requiere ser liquidado a su terminación e, igualmente, señala una tipología de contratos que no lo requieren de manera obligatoria, así:

|  |  |
| --- | --- |
| **Contratos que deben liquidarse** | **Contratos cuya liquidación no es****obligatoria** |
| 1. Cuando la ejecución sea tracto sucesivo
2. Cuando el cumplimiento de obligaciones se prolongue en el tiempo
3. Cuando se requiera
 | 1. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión
2. Contratos de ejecución instantánea
 |

Entonces, se dirá que los términos para efectuar la liquidación contractual los establece el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, y respecto a la liquidación del contrato de servicios profesionales el artículo 60 de dicha ley, fue modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012 según el cual eximió algunos contratos de ejecución sucesiva del deber de liquidarlos: la modalidad denominada prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, que corresponde a una causal de contratación directa, según lo establece el artículo 2, numeral 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007.

Por su parte, la Sección Tercera del Consejo de Estado[[4]](#footnote-4)al estudiar un recurso de apelación dentro de una acción de controversias contractuales, relacionado con una empresa social del Estado (hospital) que terminó y **liquidó unilateralmente un contrato de prestación de servicios** celebrado con el demandante para el cobro de acreencias por la prestación de servicios de urgencias médicas, señaló “**en un régimen preponderante de derecho privado las partes contratantes están facultadas para realizar cortes de cuentas definitivos de la ejecución del contrato, pero esta no se encuentra revestida de los atributos de ejecutividad, obligatoriedad y presunción de legalidad, propios de los actos administrativos.** (…) En este caso, **la liquidación unilateral del contrato efectuada practicada en esas condiciones sería un acto sin trascendencia objetiva en el plano jurídico, pues se muestra infructuosa una eventual orden al hospital para que lo liquide.** Una orden de esta naturaleza sería pertinente únicamente bajo su entendimiento de la liquidación como un acto administrativo, de la forma en la que fue concebido en la demanda”.

De manera que, si bien el Consejo de Estado en relación al título ejecutivo ha señalado que, tratándose de obligaciones derivadas del contrato estatal, el documento idóneo que contiene el balance de las obligaciones derivadas del contrato surgidas a favor o en contra de los contratantes, es el acta de liquidación, documento sobre el cual debe adelantarse la ejecución, en tratándose de **contratos de Servicios Profesionales**, se encuentran eximidos de ser liquidados, por tanto, el título ejecutivo, en este caso, debe valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante.

**5. Caso concreto**

En el sub exámine, la parte actora pretende se libre mandamiento ejecutivo de pago contra la entidad ejecutada aduciendo como título ejecutivo, el contrato de prestación de servicios profesionales Nº 234 del 15 de agosto de 2019, suscrito por ella con la entidad demandada, y la Resolución N 1684 del 31 de diciembre de 2019, mediante la cual se ordenó el pago de cuentas de la entidad demandada, entre ellas, la de la ejecutante.

El a quo niega el mandamiento de pago al considerar que el sólo contrato no constituye título ejecutivo, pues ser requiere el acta de liquidación, y porque la referida Resolución 234, no constituye un documento del contrato que se pueda ejecutar.

Por su parte, el recurrente arguye que basta con los documentos allegados para que se libre el mandamiento de pago.

En torno a los documentos que se allegan como título ejecutivo, encuentra la Sala los siguientes: el **contrato Nº 234 del 15 de agosto de 2019** cuyo objeto es “*prestación de servicios profesionales para asesorar y ejecutar actividades en el área de gestión documental acorde al sistema de organización de archivos de gestión en la ESE Salud del Tundama”*, cuyo valor es de $30.000.000, duración de 4 meses a partir de la firma del acta de inicio, y como forma de pago, se establece en pagos parciales mensualidad calendario y proporcional por fracción de mes en valor mensual estimado de $7.500.000 (anexo 002.demanda.pdf. fl. 7-11), y la **Resolución Nº 1684 del 31 de diciembre de 2019,** por medio de la cual se constituyen las cuentas por pagar de la vigencia 2019 en la E.SE. Salud del Tundama (anexo 002.demanda.pdf. fl. 4-7), esto es, el acto que expide la entidad constituyendo las cuentas pendientes de cancelar con corte de la vigencia 2019.

Al revisar el referido contrato se observa que, si bien en su clausula décima séptima se estableció que las partes quedaban obligadas a liquidarlo dentro de los 4 meses siguientes a su terminación mediante acta firmada por cada una de ellas, la cual contendría un balance sobre la ejecución del contrato, conforme se ha expuesto a lo largo de la providencia, en este caso no se requerirá liquidar el contrato, por tratarse de la modalidad de servicios profesionales.

Entonces, con miras a desatar la alzada, se dirá que, en relación con los documentos allegados con la demanda como título ejecutivo, esto es, el contrato, y la **Resolución 1684 de 2019,** se observa que esta última fue expedida por la Gerente de la entidad demandada el último día del año 2019, la cual corresponde al acto que las entidades por cambio de vigencia expiden para efectos de establecer cuentas pendientes de pago, sin que ello signifique, que dicho acto constituya un título valor.

Esas cuentas por pagar son las obligaciones adquiridas por la entidad contable pública con terceros, relacionadas con sus operaciones en desarrollo de funciones de cometido estatal, es decir, para definir las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada vigencia, y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior.

Luego, dicha resolución no está reconociendo nada a favor de la demandante, pues no contiene una obligación clara, expresa, y actualmente exigible, con base en la cual el operador judicial pueda emitir una orden de pago, pues dicho documento **contiene la relación de cuentas que la entidad pública posee con corte a la vigencia de cada añ**o, sin que ello signifique o constituya un título valor del cual derive una obligación en favor del ejecutante.

Así las cosas, para esta Sala es claro que, si bien el título ejecutivo en casos como el presente no lo constituye el acta de liquidación, sí se requiere que los documentos que conforman el título ejecutivo conlleven la obligación clara, expresa y exigible en favor del ejecutante.

Pues bien, según dispone el artículo 422 del Código General del Proceso, el título ejecutivo debe reunir los requisitos de expresividad, claridad y exigibilidad que provengan del deudor, o de su causante, y que constituyan plena prueba en su contra, entre otras condiciones, y en este caso, se observa que el título ejecutivo exhibido por la ejecutante, carece de tales condiciones, pues no hay plena prueba que determine cuál es el valor debido, si el mismo estuvo sujeto a plazo o condición, cuando se dio este.

Ahora, si se analiza la cláusula segunda del contrato el valor estipulado en el mismo debía cancelarse previa presentación y aprobación por el supervisor del informe de actividades desarrolladas, el cual es requisito obligatorio para efectuar el pago, y la ejecutante no demostró el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, que condicionan la exigibilidad de las obligaciones por cuya ejecución demanda por esta vía.

Así las cosas, no están probado a cargo del ejecutado la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, no se estableció que el ejecutado sea el deudor de las sumas indicadas en la demanda, pues no se probó que las obligaciones por cuya ejecución se demanda cumplieron, o que hubiesen ocurrido las condiciones previstas en el contrato para que el ejecutado cumpliese con su obligación de pago.

Entonces, la Sala desconoce si el ejecutante cumplió las obligaciones derivadas del mismo contrato, pues lo que se advierte del anexo 15 del expediente digital es que la gerente de la entidad ejecutada allega un informe de auditoría a los resultados del contrato, en el cual según como recomendaciones de la oficina de control interno, se establece: “*se recomienda reevaluar el contrato 234 de 2019, midiendo su ejecución acorde a cubrir la necesidad de la entidad y cumplir normatividad*”.

Entonces, dado que 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 estos que ha de reunir cualquier título ejecutivo, sin importar su origen, en este caso, se echa de menos el cumplimiento de tales condiciones y requisitos para librar orden de pago, pues de la sola resolución y el contrato no se infiere la obligación pretendida en favor del ejecutante.

Por to**do lo expuesto, concluye la Sala que no puede tomarse el contrato y la resolución de cuentas por pagar como título ejecutivo, como lo pretende el ejecutante para que se libre mandamiento de pago, pues no existe un documento con el cual se haya definido en favor del ejecutante el estado económico del negocio jurídico, así como el balance final de las obligaciones de las partes, con lo cual se derive la obligación pretendida en su fa**vor.

En consecuencia, es acertada la negativa del a quo a librar el mandamiento de pago solicitado por cuanto, el título carece las condiciones para disponer la orden ejecutiva

En tal medida, hay lugar a confirmar la decisión del a quo, pero por las razones aquí expuestas.

**6. Costas**

En tanto el auto que niega el mandamiento de pago no ha sido notificado a la ejecutada, no existe parte contraria en favor de quien puedan tasarse costas en esta instancia.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Nº 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

**RESUELVE:**

**PRIMERO**: **CONFIRMAR** la providencia proferida el 24 de marzo de 2022 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, atendiendo las razones qui expuestas.

**SEGUNDO**: Sin costas en esta instancia.

**TERCERO**: En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

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

Notifíquese y cúmplase**.**

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

Magistrado

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Magistrado

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Magistrado

1. MANUAL DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Jaime Azula Camacho. Tomo IV Procesos ejecutivos. Editorial TEMIS, Segunda edición, 1994. Páginas 16 y s. s. [↑](#footnote-ref-1)
2. Alfonso Pineda Rodríguez e Hildebrando Leal López, en su obra "EL TITULO EJECUTIVO y LOS PROCESOS EJECUTIVOS", paginas 91, 92 y 93 [↑](#footnote-ref-2)
3. 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. [↑](#footnote-ref-3)
4. #  **Sentencia Nº 73001-23-00-000-2011-00721-00 de Consejo de Estado, de fecha 15 de octubre de 2020.**

 [↑](#footnote-ref-4)