



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO-SUCRE

Sincelejo, veinticuatro (24) de febrero de dos mil veinte (2020).

Radicado N°: 70001-33-33-001-2018-00443-00

Ejecutante: Maricarmen Atencia Cantillo

Ejecutado: E.S.E Centro de Salud de Majagual

Proceso: Ejecutivo

Asunto: Obedece y cumple lo resuelto por el superior - No libra mandamiento de pago.

Vista la nota secretarial, y teniendo en cuenta que este juzgado mediante auto de 26 de marzo de 2019¹ declaró la falta de competencia y la existencia de un conflicto negativo de competencias, el cual fue dirimido por el Consejo Seccional de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, y mediante oficio SJ ACLP 40770 del 27 de septiembre de 2019², remitió el expediente a esta agencia judicial, por ser la jurisdicción contenciosa administrativa la competente para conocer del presente asunto, en consecuencia, se procederá a revisar los documentos integrantes del título, a fin de determinar la procedencia o no de librar mandamiento ejecutivo.

1. Antecedentes

1.1. La demanda:

La señora **Maricarmen Atencia Cantillo** pretende que se libere mandamiento de pago en contra de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, por el siguiente concepto:

Por la suma de **Doce Millones Seiscientos Noventa y Ocho Mil Novecientos Noventa Pesos (\$12.698.990)**, que según la actora corresponde a sumas adeudadas por concepto de salarios y prestaciones sociales, más intereses corrientes y moratorios, las costas procesales y agencias en derecho.

2. Consideraciones.

En cuanto a la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para conocer de los procesos ejecutivos, el numeral 6º del artículo 104 del Código de

¹ Ver Folios 47-48.

² Ver Folio 51.

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA-, señala que:

“ARTICULO 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en las leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...) **6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas** y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.

(...)” (Negrillas por fuera del texto original)

Por su parte el art. 297, establece en relación al título ejecutivo:

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

A través del proceso ejecutivo administrativo, se pretende el cumplimiento de una obligación insatisfecha por alguna de las partes que intervinieron en un contrato estatal, de las originadas en condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o de un acuerdo conciliatorio. Dicha obligación deberá estar contenida en lo que se conoce como “título ejecutivo”. Se parte entonces de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, que sólo resta hacerla efectiva coercitivamente, obteniéndose del deudor el cumplimiento forzoso de la misma.

Al respecto el artículo 422 del Código General del Proceso, aplicable al caso por la remisión autorizada en el artículo 299 del CPACA, establece:

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.”

Quiere decir lo anterior que, para que una obligación pueda demandarse ejecutivamente debe constar en un documento que provenga del deudor y que además, sea expresa, clara y exigible. Al respecto el Consejo de Estado ha sostenido:

“ ...

1. Que la **obligación sea expresa**: Quiere decir que se encuentre debidamente determinada, especificada y patente.
2. Que **sea clara**: Esto es, que sus elementos aparezcan inequívocamente señalados; tanto su objeto (crédito) como sus sujetos (acreedor y deudor).
3. Que **sea exigible**: Significa que únicamente es ejecutable la obligación pura y simple, o que habiendo estado sujeta a plazo o a condición suspensiva, se haya vencido aquel o cumplido esta.
4. Que la obligación **provenga del deudor o de su causante**: El título ejecutivo exige que el demandado sea el suscriptor del correspondiente documento o heredero de quien lo firmó o cesionario del deudor con consentimiento del acreedor.
5. Que el documento **constituya plena prueba contra el deudor**: La plena prueba es la que por sí misma obliga al juez a tener por probado el hecho a que ella se refiere, o en otras palabras, **la que demuestra sin género alguno de duda la verdad de un hecho, brindándole al juez la certeza suficiente para que decida de acuerdo con ese hecho**. Por consiguiente, para que el documento tenga el carácter de título ejecutivo, deberá constituir plena prueba contra el deudor, sin que haya duda de su autenticidad y sin que sea menester complementarlo con otro elemento de convicción, salvo los eventos de título complejo como en el presente caso”.³

A su vez la honorable Corte Constitucional respecto de los documentos que prestan mérito ejecutivo mencionó lo siguiente:

“Así, “[l]as sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias” constituyen título ejecutivo, con arreglo al numeral 1º del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Idéntica consideración hace el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil (**art 422 C.G.P.**), para el cual “pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en

³Sentencia del 22 de junio de 2001, Consejo de Estado, C.P. Ricardo Hoyos Duque, expediente 44001 23 31 000 1996 0686 01 (13436), Demandante: Eduardo Uribe Duarte, Demandado: Departamento de la Guajira.

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”. (Negrilla fuera del texto original).

Así las cosas, para que pueda ser viable la demanda ejecutiva, se necesita que los documentos que se pretendan hacer valer contengan los requisitos establecidos en las normas precedentemente señaladas.

En el caso en concreto, la parte actora anexa los siguientes documentos:

- Copia autentica de la respuesta al derecho de petición interpuesto por la actora (fl.7).
- Copia autentica de certificación de fecha 04 de enero de 2018, donde se informa que se le deben a la actora una suma de dinero, firmado por la auxiliar administrativa E. de Pagaduría E. de la E.S.E Centro de Salud Majagual (fl.8).
- Resolución No. 564 de 01 de agosto de 2014, por medio del cual se nombra a Maricarmen Atencia Cantillo, en el cargo de Odontóloga para el servicio Social Obligatorio en la E.S.E Centro de Salud de Majagual (fl.9).
- Acta de posesión de fecha 01 de agosto de 2014, de la señora Maricarmen Atencia Cantillo (fl.10).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-1014, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual (fl.11).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-1102, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual (fl.12).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-1215, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 01 de octubre de 2014 (fl.13).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-1306, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 03 de noviembre de 2014 (fl.14).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-1440, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 01 de diciembre de 2014 (fl.15).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-2, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 02 de enero de 2015 (fl.16).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-164, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 02 de febrero de 2015 (fl.17).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-271, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 02 de marzo de 2015 (fl.18).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-397, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 01 de abril de 2015 (fl.19).

- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-527, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 01 de mayo de 2015 (fl.20).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-607, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 01 de junio de 2015 (fl.21).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-681, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 01 de julio de 2015 (fl.22).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-782, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 01 de agosto de 2015 (fl.23).
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 04-847, de la E.S.E Centro de Salud de Majagual, de fecha 01 de septiembre de 2015 (fl.24).

De acuerdo a todo lo anterior, advierte el Despacho que en el **presente caso**, no es posible librar mandamiento de pago, en razón a que no obran pruebas que demuestren la integración de un título ejecutivo, del cual pueda desprenderse una obligación clara, expresa y actualmente exigible en contra de la entidad demandada, pues el certificado que se aporta expedido por la auxiliar administrativa E. de Pagaduría de la E.S.E de Majagual, tan solo informa el valor total de la suma adeudada a favor de la actora, como pasa a exponerse:

Advierte este despacho, que la información que da la pagaduría de la E.S.E Centro de Salud de Majagual obrante a folio 8 del expediente, no configura un acto administrativo, por cuanto uno de los requisitos de existencia del acto administrativo es que haya sido expedido por un órgano estatal, que en el caso objeto de estudio debió ser el representante legal de la entidad y/o Gerente, no la auxiliar administrativa E. Pagaduría de la E.S.E Centro de Salud de Majagual.

Al respecto la Sección Primera del Consejo de Estado mediante sentencia del 18 de julio de 2012⁴, avala la posición del tratadista LUIS ENRIQUE BERROCAL GUERRERO al hablar de los elementos que configuran el acto administrativo, específicamente el órgano, el cual ha dicho:

(...) En consecuencia, para que un específico acto administrativo pueda tenerse comúnmente como dado o creado, **es necesario que quien lo expida sea conocido como autoridad, como representante de una entidad estatal, y se encuentre investido de poder público, es decir, que está legitimado para hacer pronunciamientos que obligue (...).**

Claro está que **el órgano debe, por lo menos, parecer competente**, para que el acto exista, ser expedido por alguien que si quiera tenga atribuciones relacionadas

⁴ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012) Radicado: 25000-23-24-000-2007-00345-01. C.P: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO (E).

o que estén dentro del área o de su función a la que corresponde el asunto de que trata el acto, es decir, que si realmente no es competente, la falta de competencia no se notoria, que no se observe de bulto (...)⁵.

Así mismo, otro de los elementos esenciales del acto administrativo es la manifestación unilateral de la voluntad de la administración, que tenga la virtud de producir efectos jurídicos, es decir que sea decisorio, y en el caso concreto para esta judicatura, si bien es cierto que a folio 8 del expediente obra un documento expedido por la pagaduría de la entidad ejecutada donde se indica el monto total de la suma adeudada a la señora Maricarmen Atencia Castillo, no es menos cierto que con dicho documento, no se está decidiendo, se está brindando una información, que según el tratadista LUIS ENRIQUE BERROCAL GUERRERO, todo acto administrativo debe emanar directamente un efecto jurídico, así:

De modo que para que una declaración sea acto administrativo, además de darse de manera unilateral y en ejercicio de la función administrativa, **debe ser la que defina jurídicamente el asunto de que se trate**, sea general o individual, independientemente de que se profiera de plano o precedida de otras declaraciones, por lo tanto sus efectos jurídicos resultan ser directos e inmediatos sobre dicho asunto.

(...) Efectos que a su vez, en términos del Consejo de Estado y de buena parte de la doctrina, tradicionalmente se identifican como los de **crear, modificar o extinguir una situación jurídica determinada**, siendo que también cabe el efecto de **impedir** o **negar** el surgimiento de una situación jurídica (Negrillas dentro del texto original).

Este elemento diferencia el acto administrativo de los que también son unilaterales y expedidos en ejercicio de la función administrativa –por lo cual se denominan equivocadamente actos administrativos en sentido amplio, con lo que solo se genera confusión-, pero que solo cumplen el papel de preparar o impulsar una declaración final sobre un asunto, como son los llamados actos preparatorios o de trámite, los cuales, por las dos primeras circunstancias (unilateralidad y ejercicio de la función administrativa) son considerados como actos administrativos, pero en sentido amplio, mientras que por lo tercero no lo son en sentido estricto, quedando reservado este sentido estricto para el acto administrativo propiamente dicho, es decir, el que es definitivo o final en relación con un asunto relacionado con la función administrativa⁶.

⁵ BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, *Manual Del Acto Administrativo*, Séptima Edición. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Pág. 90. Bogotá, 2009.

⁶ ibídem. Pág. 112-113.

Ahora bien, en el evento de aceptar en gracia de discusión que dicho documento obrante a folio 8 del expediente, es un acto administrativo, este no cumple los requisitos de forma para ser título ejecutivo a la luz del numeral 4 del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues no es primera copia del original, que dispone:

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

(...)

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. **La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.**

En el caso concreto, se observa que el documento obrante a folio 8 del expediente, si bien tiene nota de autenticidad ante la Notaría Única del Circulo Notarial de Majagual - Sucre, en la misma no figura que sea primera copia de la original, lo cual es un requisito necesario para garantizar el principio de la seguridad jurídica; como tampoco constancia de ejecutoria.

Por consiguiente, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo,

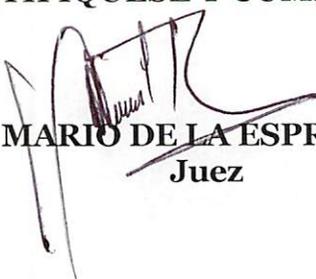
4. RESUELVE

1º. Obedecer y cumplir lo resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante auto del ocho (8) de agosto de 2019.

2º. No librar el mandamiento de pago solicitado por la ejecutante **Maricarmen Atencia Cantillo** en contra de la **ESE – Centro de Salud de Majagual - Sucre**, por las razones expuestas en este proveído.

3º. Ejecutoriada esta providencia judicial, **devuélvase** la demanda y los anexos sin necesidad de desglose al demandante, dejando copia completa de la misma y sus anexos, así como de las actuaciones para el archivo del Juzgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS MARIO DE LA ESPRIELLA OYOLA
Juez