

Acción: EJECUTIVA  
Expediente No. 70001-33-33-008-2018-00396-00  
Demandante: FABIAN JOSÉ BUSTAMANTE SIERRA  
Demandado: ESE CENTRO DE SALUD DE OVEJAS (SUCRE)

**SECRETARÍA:** Sincelejo, quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

Señor Juez, le informo que correspondió por reparto el conocimiento de la presente demanda ejecutiva. Lo paso a su Despacho para lo que en derecho corresponda. Sírvase proveer.

**ALFONSO EDGARDO PADRÓN ARROYO  
SECRETARIO**



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO**

---

Sincelejo, quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Acción: EJECUTIVA  
Expediente No. 70001-33-33-008-2018-00396-00  
Demandante: FABIAN JOSÉ BUSTAMANTE SIERRA  
Demandado: ESE CENTRO DE SALUD DE OVEJAS (SUCRE)**

**1. ASUNTO A DECIDIR**

Se entra a resolver sobre la solicitud de mandamiento de pago, dentro de la acción EJECUTIVA presentada por el accionante FABIAN JOSÉ BUSTAMANTE SIERRA, a través de apoderado judicial, contra la E.S.E. CENTRO DE SALUD DE OVEJAS (SUCRE), entidad pública, representada legalmente por su Gerente o quien haga sus veces.

**2. ANTECEDENTES**

El señor FABIAN JOSÉ BUSTAMANTE SIERRA, mediante apoderado judicial, presentó demanda EJECUTIVA contra la E.S.E. CENTRO DE SALUD DE OVEJAS - SUCRE, para que se libre mandamiento de pago a su favor por la suma de CUARENTA Y UN MILLONES CUATROSCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL CIENTO VEINTIUN PESOS M/CTE (\$41.492.121), correspondiente al valor adeudado por concepto de honorarios profesionales como contador público, dentro de los contratos de prestación de servicios suscritos, específicamente por los periodos de octubre, noviembre y diciembre de 2012; enero a diciembre de 2015; enero, febrero y marzo de 2016, así como por los intereses moratorios, costas procesales y agencias en derecho.

El título base de recaudo, está constituido por los siguientes documentos:

- Certificación de valores adeudados al demandante por la prestación de sus servicios profesionales, adiada 31 de marzo de 2016, suscrita por la

profesional universitario – tesorera de la ESE Centro de Salud de Ovejas – Sucre.<sup>1</sup>

- Certificación de 31 de marzo de 2016, suscrita por la profesional universitario – tesorera de la ESE Centro de Salud de Ovejas – Sucre, que acredita la prestación del servicio del actor como asesor económico.<sup>2</sup>
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio profesional de 01 de agosto de 2012, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 312 de 2012 y copia autenticada de acta de inicio de 1º de agosto de 2012.<sup>3</sup>
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio profesional de 01 de noviembre de 2012, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 434 de 2012 y copia autenticada de acta de inicio de 1º de noviembre de 2012.<sup>4</sup>
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio profesional de 01 de diciembre de 2012, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 484 de 2012 y copia autenticada de acta de inicio de 1º de diciembre de 2012.<sup>5</sup>
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio N° 010 de 02 de enero de 2015, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 12 de 2015.<sup>6</sup>
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio N° 042 de 01 de abril de 2015, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 82 de 2015 y copia autenticada de acta de inicio de 1º de abril de 2015.<sup>7</sup>
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio N° 066 de 01 de julio de 2015, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 148 de 2015 y copia autenticada de acta de inicio de 1º de julio de 2015.<sup>8</sup>
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio N° 088 de 01 de octubre de 2015, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 227 de 2015 y copia autenticada de acta de inicio de 1º de octubre de 2015.<sup>9</sup>
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio N° 003 de 04 de enero de 2016, acompañado de copia autenticada de certificado de

---

<sup>1</sup> Fl.7.

<sup>2</sup> Fl.8.

<sup>3</sup> Fls.9-15.

<sup>4</sup> Fls.23-29.

<sup>5</sup> Fls.9-15.

<sup>6</sup> Fls.30-34.

<sup>7</sup> Fls.35-40.

<sup>8</sup> Fls.41-46.

<sup>9</sup> Fls.47-52.

disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 08 de 2016 y copia autenticada de acta de inicio de 04 de enero de 2016.<sup>10</sup>

El proceso fue presentado ante el circuito judicial de Corozal – Sucre, correspondiendo al Juzgado Primero Promiscuo de Corozal, quien mediante proveído de 28 de septiembre de 2018<sup>11</sup> resolvió rechazar la demanda por falta de jurisdicción y el correspondiente reparto del proceso ante los juzgados administrativos de Sincelejo, habiendo correspondido el conocimiento a este despacho judicial.

La demanda está acompañada de los documentos antes relacionados y poder especial, para un total de 58 folios.

### 3. CONSIDERACIONES

1. El artículo 104 del C.P.A.C.A., establece en su numeral 2 la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para conocer de los procesos relativos a los contratos, al respecto señala:

*“Artículo 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 cuando ejerzan función administrativa.*

*Igualmente conocerá de los siguientes procesos:*

*(...)*

*2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.*

*(...)”*

En cuanto a la competencia de los Juzgados Administrativos para conocer de los procesos ejecutivos, el artículo 155 numeral 7 ibídem, establece:

*“Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

*(...)*

*7. De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*(...)”*

Por su parte, el artículo 297 numeral 3 ibídem, establece lo que constituye título ejecutivo:

*“Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:*

*(...)*

---

<sup>10</sup> Fls.53-58.

<sup>11</sup> Fls.61-62.

*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.”*

Por lo anterior, el juzgado es competente para conocer del presente medio de control y se procederá a avocar su conocimiento.

2. Al respecto, el artículo 422 del Código General del Proceso, aplicable al caso por remisión del artículo 299 del C.P.A.C.A., 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.  
(...)”*

Ahora bien, el problema principal del asunto se resume en ¿Cuáles son los requisitos para librarse mandamiento de pago?

Problemas asociados: ¿Cuáles son los documentos que constituyen un título ejecutivo complejo contractual?

La tesis del demandante, es que los documentos aportados reúnen las condiciones de título ejecutivo complejo, por lo cual, debe librarse mandamiento de pago a su favor.

La tesis de este Despacho es que no es procedente la orden de pago a favor del demandante, puesto que no se encuentra plenamente constituido el título ejecutivo complejo, conforme a la siguiente argumentación:

### **2.1. El proceso ejecutivo tiene su origen en la obligación clara, expresa y exigible contenida en el título ejecutivo y cuyo titular es el acreedor.**

Cuando se trata de un título ejecutivo contractual, esto es que nace de la voluntad de las partes, deben estudiarse las estipulaciones contractuales para determinar si la obligación cuyo cobro se pretende, reúne las características de ser clara, expresa y exigible.

Para adelantar una acción ejecutiva, es requisito esencial que exista un título ejecutivo, que constituye el instrumento por medio del cual se hace efectiva una obligación, sobre cuya existencia no cabe duda alguna. En este sentido, la ley procesal exige que el acto que presta mérito ejecutivo contenga una obligación

clara, expresa y exigible, para que de ella pueda predicarse la calidad de título ejecutivo.

Al respecto, en providencia del 7 de abril de 2016<sup>12</sup> el H. Consejo de Estado manifestó:

“La Sección Tercera de esta Corporación ha explicado en anteriores oportunidades el alcance de los requisitos sustanciales del título ejecutivo, en los siguientes términos:

“ (...) - **La obligación es expresa** cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito - deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones; - **La obligación es clara** cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; y - **La obligación es exigible** cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se torna exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció.”<sup>13</sup> (Negritas fuera del texto)

Además de las anteriores condiciones de fondo, se exige que en los documentos base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero<sup>14</sup>.”

## **2.2. Cuando la obligación se deriva de un contrato estatal nos encontramos frente a un título ejecutivo complejo.**

Cuando el título lo constituye directamente el contrato estatal se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado por el contrato y por otra serie de documentos, de cuya integración se deriva una obligación clara, expresa y exigible.

Existen eventos en los que el contrato, por sí solo, puede prestar mérito ejecutivo, en tanto el convenio suscrito por las partes dé cuenta de una obligación clara, expresa y exigible, situación que de suyo dependerá de las situaciones de hecho y de derecho que rodeen el asunto, por lo que corresponderá al juez examinar en cada caso, si el convenio que se allega como título presta o no mérito ejecutivo.

Estamos en presencia de un título ejecutivo complejo, cuando además del contrato estatal está conformado por otra serie de documentos, de cuya integración se deriva una obligación clara, expresa y exigible. La jurisprudencia de la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, ha señalado en diversas ocasiones, los requisitos que debe reunir un título ejecutivo complejo, manifestando:

“Cuando se trata de la ejecución de obligaciones contractuales, el carácter expreso de un título que contenga las obligaciones debidas en dicha relación comercial, es difícilmente depositable en un sólo instrumento, pues es tal la complejidad de las prestaciones debidas en esa relación, que se debe acudir a varios documentos que prueben palmaria e inequívocamente la realidad contractual.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. C.P. Gerardo Arena Monsalve. Radicado No. 68001-23-31-000-2002-01616-01(0957-15)

<sup>13</sup> M.P. Ramiro Saavedra Becerra, sentencia del 30 de agosto de 2007, Radicación No. 08001-23-31-000-2003-0982-01.

<sup>14</sup> Al respecto ver Consejo de Estado - Sección Tercera, auto de 16 de septiembre de 2004, radicación número 26.726. Consejera Ponente María Elena Giraldo Gómez y Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 30 de mayo de dos mil trece (2013). Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número 18057.

*“Esta reunión de títulos refleja las distintas facetas de la relación contractual, es el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registre el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato”<sup>15</sup>*

***“Es claro que si la base del cobro ejecutivo es un contrato, este debe estar acompañado de una serie de documentos que lo complementen y den razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución.”<sup>16</sup>***(Negrillas fuera del texto original).

### 3. Caso concreto:

Descendiendo al caso concreto, a continuación se entran a estudiar los documentos aportados por la parte ejecutante para conformar el título ejecutivo, encontrándose los siguientes:

- Certificación de valores adeudados al demandante por la prestación de sus servicios profesionales, adiaada 31 de marzo de 2016, suscrita por la profesional universitario – tesorera de la ESE Centro de Salud de Ovejas – Sucre.
- Certificación de 31 de marzo de 2016, suscrita por la profesional universitario – tesorera de la ESE Centro de Salud de Ovejas – Sucre, que acredita la prestación del servicio del actor como asesor económico.
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio profesional de 01 de agosto de 2012, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 312 de 2012 y copia autenticada de acta de inicio de 1º de agosto de 2012.
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio profesional de 01 de noviembre de 2012, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 434 de 2012 y copia autenticada de acta de inicio de 1º de noviembre de 2012.
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio profesional de 01 de diciembre de 2012, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 484 de 2012 y copia autenticada de acta de inicio de 1º de diciembre de 2012.
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio N° 010 de 02 de enero de 2015, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 12 de 2015.
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio N° 042 de 01 de abril de 2015, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 82 de 2015 y copia autenticada de acta de inicio de 1º de abril de 2015.

<sup>15</sup> Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2003, exp. 25061

<sup>16</sup> Sección Tercera, providencia de 11 de noviembre de 2004, exp. 25.356.

- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio N° 066 de 01 de julio de 2015, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 148 de 2015 y copia autenticada de acta de inicio de 1° de julio de 2015.
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio N° 088 de 01 de octubre de 2015, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 227 de 2015 y copia autenticada de acta de inicio de 1° de octubre de 2015.
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicio N° 003 de 04 de enero de 2016, acompañado de copia autenticada de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal No. 08 de 2016 y copia autenticada de acta de inicio de 04 de enero de 2016.

Ahora bien, la cláusula séptima de los Contratos de prestación de servicios suscritos por las partes, específicamente en cuanto a las obligaciones de las partes, dispone:

*“A. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. El Contratista se obliga a: 1)..(..)2) Acreditar a la empresa la afiliación al sistema de seguridad social integral..(..). B. OBLIGACIONES DE LA EMPRESA. Cancelar el valor del presente contrato tal y como se estipula en el valor y forma de pago, teniendo en cuenta que el contratista para que se le realice el pago deberá adjuntar constancia de paz y salvo de los aportes a seguridad social, y una vez se haya expedido por parte del supervisor del contrato la prestación a satisfacción.” (Subrayas me pertenecen).*

Al respecto, huelga señalar que los artículos 50 de la Ley 789 de 2002 y 23 de la Ley 1150 de 2007 rezan:

*“Artículo 50. Control a la evasión de los recursos parafiscales. La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. (...)*

*Quando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga más de seis (6) meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución. (...)*

*“Artículo 23. De los aportes al Sistema de Seguridad Social. El inciso segundo y el parágrafo 1° del artículo 41 de la Ley 80 quedarán así:*

*“Artículo 41.*

*(...)*

*Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.*

Acción: EJECUTIVA  
Expediente No. 70001-33-33-008-2018-00396-00  
Demandante: FABIAN JOSÉ BUSTAMANTE SIERRA  
Demandado: ESE CENTRO DE SALUD DE OVEJAS (SUCRE)

**Parágrafo 1°.** *El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo, deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal.*

*El servidor público que sin justa causa no verifique el pago de los aportes a que se refiere el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente.” (Subrayas fuera de texto)*

Así se tiene que el pago por parte de la entidad demandada quedó condicionado a la previa acreditación del pago de la seguridad social por parte del contratista, como así lo exige la normativa arriba citada. No obstante la parte ejecutante no allega las respectivas constancias de pago de la seguridad social de los periodos reclamados.

Por otra parte se observa, que en los contratos de prestación de servicios suscritos, quedó plasmada la condición del contratista de constituir póliza de cumplimiento del contrato, como se deduce del siguiente clausulado:

*“CLAUSULA OCTAVA: GARANTÍA: El contratista constituirá garantía única que cubra los siguientes riesgos: A.- Cumplimiento, equivalente al 10% del valor total del contrato, por un término igual al del contrato y cuatro meses más.*

*(..).*

*CLAUSULA DECIMA CUARTA: PERFECCIONAMIENTO Y REQUISITOS DE EJECUCIÓN: El presente contrato se perfecciona con la firma de las partes y la expedición del registro presupuestal correspondiente. Para su ejecución requiere de la constitución y la aprobación de las garantías pactadas.”*

Lo hasta aquí expuesto, implica que este Despacho no puede verificar la exigibilidad de la obligación, puesto que la parte ejecutante no acreditó el cumplimiento de todas las obligaciones pactadas en el contrato y aquellas que por ley debía observar, concluyéndose que no se ha conformado el título ejecutivo complejo.

Así las cosas, llega el Despacho a la conclusión que no librará mandamiento de pago a favor del demandante, puesto que no se encuentra constituido plenamente el título ejecutivo complejo, pues además de los documentos allegados con la demanda, debieron aportarse los soportes correspondientes al pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y copia autenticada del o los actos administrativos de aprobación de póliza, el cual fue previsto como requisito de ejecución del contrato.

Por lo tanto el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo,

## **RESUELVE**

**1. PRIMERO:** Avóquese el conocimiento de la presente demanda ejecutiva, por lo expuesto antes.

Acción: EJECUTIVA  
Expediente No. 70001-33-33-008-2018-00396-00  
Demandante: FABIAN JOSÉ BUSTAMANTE SIERRA  
Demandado: ESE CENTRO DE SALUD DE OVEJAS (SUCRE)

**2. SEGUNDO:** No librar mandamiento de pago a favor de FABIAN JOSÉ BUSTAMANTE SIERRA y en contra de la E.S.E. CENTRO DE SALUD DE OVEJAS (SUCRE), de acuerdo a lo expresado en la parte considerativa.

**3. TERCERO:** En consecuencia, una vez en firme esta providencia archívese el expediente, previa devolución de los anexos que obran en el proceso sin necesidad de desglose.

Reconózcase personería jurídica al doctor JUAN MIGUEL NAVARRO NAVARRO, identificado con la C.C. No. 92.031.271 y portador de la T.P. No. 131.996 del C. S. de la J., como apoderado de la parte demandante, en los términos y extensiones del poder conferido.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JORGE ELIÉCER LORDUY VILORIA  
JUEZ**

SMH