



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE**

Correo electrónico: adm09sinc@cendoj.ramajudicial.gov.co

Marzo veinticinco (25) de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control Ejecutivo

RADICACIÓN N° 70001-33-33-009-**2020-00011**-00
DEMANDANTE: SINDICATO DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE
HOSPITALES-SINTRASOHOP-
DEMANDADO: E.S.E CENTRO DE SALUD DE MAJAGUAL

Tema: Niega mandamiento de pago - título ejecutivo complejo

1. Asunto a decidir: Decide el Juzgado sobre el mandamiento de pago solicitado por la ejecutante, cuando advierte que no reúne los requisitos para ello, por lo que se negará, conforme se pasa a exponer.

2. Antecedentes: El ejecutante solicita se libre mandamiento de pago contra la entidad demandada, por \$159.406,275, correspondiente a los siguientes conceptos:

- \$91.867.097 derivados del Contrato de Prestación de Servicios en los procesos asistenciales, que generaron la Factura N° 0450 en el mes de abril de 2015.
- \$67.539.178, derivada del Contrato de Prestación de Servicios en los procesos administrativos, que generaron la Factura N° 0451 en el mes de abril de 2015.

3. CONSIDERACIONES:

Corresponde entonces, analizar si con la demanda se acompañó el título que presta mérito ejecutivo y en consecuencia se debe librar el mandamiento de pago solicitado.

3.1 Título Ejecutivo. Requisitos esenciales: La acción ejecutiva está dispuesta en la Ley 1437 de 2011, título IX. El artículo 297 numeral 3 dispone que constituyen título ejecutivo:

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

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. (...)”

Al referirse al título ejecutivo, el artículo 422 del Código General del Proceso al cual nos remitimos por disposición expresa de la Ley 1437 de 2011 artículo 306, dispone:

“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”.

De la norma anterior, se concluye que el título ejecutivo debe estar compuesto por requisitos tanto sustanciales, como formales:

Requisitos sustanciales: Que en los documentos que sirven de base para la ejecución se encuentre consignada una obligación **clara, expresa y exigible** a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean liquidas o liquidables por simple operación aritmética en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.

Requisitos formales: Que los documentos que integran el título ejecutivo conformen una unidad jurídica. Sean auténticos. Emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la Ley, o de las providencias que en procesos contenciosos administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia y los demás documentos que señale la Ley.

Para poder librar mandamiento de pago conforme lo prevé el artículo 430 del CGP, de los documentos aportados debe deducirse a favor del ejecutante o de su causante, y, a cargo del ejecutado o del causante, una obligación clara, expresa, exigible y líquida o liquidable por simple operación aritmética, si se trata de pagar una suma de dinero:

“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...” (Subrayado fuera del texto).

La sección tercera del H. Consejo de Estado¹, se ha referido reiteradamente a las condiciones esenciales del título ejecutivo:

“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 dar, de hacer o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos que ha de reunir todo título ejecutivo, no importa su origen.

Esta Sección ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones esenciales, unas formales y otras sustanciales. Las primeras se refieren a que la obligación debe constar: i) en documentos auténticos que provengan del deudor o de su causante y que constituyan plena prueba contra él, o ii) en providencias emanadas de autoridades competentes que tengan fuerza ejecutiva, conforme a la ley, como, por ejemplo, las sentencias de condena y otro tipo de providencias judiciales que impongan obligaciones, verbigracia, aquellas que fijan honorarios a los auxiliares de la justicia, las que aprueban la liquidación de costas, etc. Las condiciones sustanciales, por su parte, se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante sean claras, expresas y exigibles.

En cuanto a estas últimas, la doctrina ha señalado que por expresa debe entenderse que la obligación aparezca manifiesta de la redacción misma del título; es decir, en el documento que la contiene debe estar expresamente

¹ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Providencia del 23 de marzo de 2017. Radicado No. 68001-23-33-000-2014-00652-01(53819). C.P. Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Actor: Colegio Sagrada Familia de Malambo. Demandado: Departamento del Atlántico.

declarada, debe estar nítido el crédito - deuda que allí aparece.

La obligación es clara cuando, además de expresa, aparece determinada en el título, de modo que sea fácilmente inteligible y se entienda en un solo sentido.

La obligación es exigible cuando puede demandarse su cumplimiento, por no estar pendiente el agotamiento de un plazo o de condición.

Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término, pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió" (subrayas nuestras).

3.2 El contrato estatal como título ejecutivo: Cuando se persigue el pago de obligaciones contractuales, se entiende que el título ejecutivo, no solo está integrado por el contrato mismo, sino también, por otros documentos. Tales como, certificado de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal, acto aprobatorio de las garantías, actas de inicio, finalización, entrega y liquidación, resolución de pago, etc., y todos aquellos que según lo pactado en el contrato, guarden relación con el pago. También deben acompañarse las actas adicionales, otro sí, contratos o convenios que modifiquen sus cláusulas. En general, se trata de un título ejecutivo complejo, para efectos de determinar la existencia, perfeccionamiento y ejecución del contrato. La doctrina² se ha pronunciado respecto a la constitución del título

² "...En el título ejecutivo contractual el contratista lo integrará a la demanda acompañándola con los siguientes documentos: 1) original o copia autenticada del contrato estatal. Si existen actas adicionales, modificaciones al contrato y en ellos consten la obligación que se pretende ejecutar, deberán igualmente anexarse con la demanda; 2) la copia autenticada del certificado de registro presupuestal, salvo que se trate de reclamo judicial de intereses, cláusulas penales o multas por incumplimientos contractuales imputables a la administración; 3) la copia autentica del acto administrativo que aprobó las garantías, o del sello puesto en el contrato que da fe de la aprobación de las garantías, si son exigibles en ese contrato; 4) las actas parciales de obra, facturas, cuentas de cobro, etc.; 5) cuando quien haya celebrado el contrato no sea el representante legal de la entidad estatal respectiva, sino que la suscripción del contrato estatal se hizo en virtud de la delegación, será necesario, además, acompañar la copia autenticada del acto administrativo que confirmó dicha delegación. Es absolutamente necesario entonces, para integrar el título ejecutivo, que se acredite la existencia, perfeccionamiento y ejecución del contrato estatal, pues tal y como lo ha concebido el Consejo de Estado: "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 dan razón de su existencia, perfección y ejecución."

ejecutivo complejo de carácter contractual, como también el H. Consejo de Estado:³

"La jurisprudencia de esta Corporación sobre los títulos ejecutivos de naturaleza contractual ha manifestado que, por regla general, tienen el carácter de complejos (se transcribe):

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

"Esta reunión de títulos que reflejan las distintas facetas de la relación contractual, es el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registren el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato" (subrayado fuera del original).

De este modo, la exigibilidad del título dependerá de que reúna los requisitos formales y sustanciales previstos por la ley y, además, de que su conformación esté acorde con las condiciones previstas en el contrato para el cobro de las obligaciones, en consideración de que lo pactado es ley para las partes."

Así las cosas, es carga formal y sustancial del ejecutante allegar los documentos que conforman el título ejecutivo, para reclamar obligaciones derivadas del contrato estatal, con fundamento en el artículo 297-3 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con los artículos 114 y 115 del C.G.P. Si el ejecutante no cumple con esta carga, se negará el mandamiento de pago solicitado.

3.3 Caso concreto: Cuestión previa: No se acompañó al expediente la prueba de la existencia y representación de la persona de derecho privado demandante, ni de la calidad de

Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo "La Acción Ejecutiva Ante la Jurisdicción Administrativa", 5ª Edición Librería Jurídica Sánchez, Capítulo II numeral 1. Página 68.

³ Sección Tercera. Subsección B. C.P. Alberto Montaña Plata. 5 de octubre de 2020. Radicación 13001-23-33-000-2016-00765-02 (63753). Consorcio Industria y Bahía Vs Cartagena De Indias, D. T. Y C. Cita el auto de 20 de noviembre de 2003, Expediente 25061.

representante legal de la misma, invocada por el señor CHERLON JORGE MENCO CASTRO, quien confiere poder (f.6) a la profesional del derecho que instaura la demanda. Si bien pueden considerarse aspectos formales, son circunstancias que afectan la legitimación en la causa por activa, e implica que no pueda reconocerse personería. Pese a lo expuesto se hará el estudio del título ejecutivo aportado, con el fin de garantizar a la parte demandante el derecho al acceso a la administración de justicia y para no hacer más gravosa su situación considerando el tiempo transcurrido, dadas las limitaciones impuestas por la emergencia sanitaria y una vez digitalizado el expediente.

El ejecutante pretende se libre mandamiento de pago por la suma total equivalente a \$159.406,275, obligación contenida en contratos de prestación de servicios suscritos y facturas, entre otros documentos, que se detallan a continuación:

Copia autenticada de los Contratos de Prestación de Servicios, celebrados entre la E.S.E CENTRO DE SALUD DE MAJAGUAL y el SINDICATO DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE HOSPITALES-SINTRASOHOP-:

- Sin número, de fecha 2 de enero de 2015, por valor de \$270.156.712 y término de cuatro (4) meses, cuyo objeto es el apoyo a la gestión por parte del contratista en los procesos administrativos de las áreas de pagaduría, contabilidad, contratación, gerencia, auditoria, facturación, farmacia, almacén, servicios generales, mantenimiento, auxiliares de orientación, y seguridad, conducción y otros donde lo requiera la ESE, según la necesidad del servicio y de conformidad a la oferta presentada por el contratista, la cual hace parte integral del presente contrato (fls.17-20).

- Sin número, de fecha 2 de enero de 2015, por un valor de \$367.468.388, por un término de cuatro (4) meses, cuyo objeto es el apoyo a la gestión en los procesos asistenciales de consulta externa, enfermería, auxiliares de enfermería, odontología, fisioterapia, bacteriología, fisioterapia, bacteriología, rayos x, sicología, trabajo social y otros donde lo requiera la ESE, según la necesidad del servicio y de conformidad con la oferta presentada por el contratista, la cual hace parte integral del presente contrato (fls.26-29).

Copia autenticada del Acta de Inicio, correspondiente al contrato cuyo objeto es el apoyo a la gestión en los procesos asistenciales de consulta externa, enfermería y otros, por valor de \$367.468.388, donde se establece como fecha de inicio 2 de enero de 2015 y como plazo de ejecución 4 meses, suscrita por la gerente de la entidad de salud y por el contratista (fl.25).

Copia de las facturas expedidas por el SINDICATO DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE HOSPITALES-SINTRASOHOP-, al cliente ESE CENTRO DE SALUD DE MAJAGUAL con NIT 8230020449:

- N° 0451, con fecha de emisión 30 de mayo de 2015 y de vencimiento 30 de mayo de 2015, por concepto de la prestación de servicios en los procesos administrativos de las áreas de pagaduría, contabilidad, contratación, gerencia, auditoria, facturación, farmacia, almacén, servicios generales, mantenimiento, auxiliares de orientación y seguridad, conducción y otros durante el mes de abril de 2015, por un valor total de \$67.539.178, sin discriminar valores unitarios (fl.21).

- N° 0450 con fecha de emisión 30 de mayo de 2015 y de vencimiento 30 de mayo de 2015, por concepto de la prestación de servicios en los procesos asistenciales de consulta externa, enfermería, auxiliares de enfermería, odontología, fisioterapia, bacteriología, fisioterapia, bacteriología, rayos x, sicología, trabajo social y otros, durante el mes de abril de 2015, por un valor total de \$91.867.097, sin discriminar valores unitarios (fl.30).

Copia autenticada de certificados expedidos por la jefe de presupuesto de la entidad demandada:

- Certificado de disponibilidad presupuestal de fecha 2 de enero de 2015, por un valor total de \$69.365.932,00, por concepto de prestación de servicios en los procesos asistenciales de consulta externa, odontología, fisioterapia, psicología, trabajo social para la entidad (fl.23).

- Registro presupuestal de fecha 2 de enero de 2015, por concepto de *"Prestación de servicios en los procesos asistenciales de consulta externa, odontología, fisioterapia, psicología, trabajo social para la ESE de Majagual, en beneficio*

del SINDICATO DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE HOSPITALES” (fl.24).

Copia del documento expedido el 9 de septiembre de 1029, mediante el cual la Auxiliar Administrativo-Pagaduría de la demandada, informa que SINTRASOHOP, prestó los servicios en los procesos administrativos y asistenciales, durante los periodos de mayo a diciembre de 2015 y enero a junio de 2016, arrojando una acreencia por valor de \$563.492.959.67 (fl.31).

También se acompañaron al expediente copias de las solicitudes de la ejecutada y respuestas de la demandada, relacionadas con la expedición de copia de documentos:

- Derecho de petición presentado por el representante legal de SINTRASOHOP ante la entidad ejecutada, el día 14 de marzo de 2018, a través del cual solicita el pago de los valores adeudados de la vigencia periodo 2015-2016 y certificación de la deuda (fl.7).
- Respuestas de fecha 29 de mayo de 2019, y 6 de septiembre de 2019, a derechos de petición presentados por SINTRASOHOP, a través de las cuales, El gerente del centro de salud remite documentos relacionados con contratos, lo anterior en virtud de la acción de tutela con radicado 2018-00091-00 (fls.8-15).
- Respuesta de fecha 31 de octubre de 2019, mediante la cual la entidad demandada niega el derecho de petición presentado por el sindicato demandante, manifestándole que no se encontraron algunos documentos, tales como CDP, Registro Presupuestal, contratos celebrados en el mes de abril de 2015 entre las mismas partes, por lo que al no existir contrato no se entrega acta de liquidación ni resolución (fl.16).

Pues bien, como se ha expuesto a través de esta providencia, para librar mandamiento de pago la legislación exige que la obligación cuyo cobro forzado se persigue sea clara, expresa y exigible. Tratándose de obligaciones contractuales, deben acompañarse los documentos que integran el título ejecutivo complejo, conforme a lo pactado en el contrato. En el caso bajo examen la obligación cuyo cumplimiento ejecutivo se persigue no satisface los requisitos exigidos por la legislación.

De acuerdo con la cláusula quinta, relativa a la forma de pago, la ejecutada realizaría cuatro pagos mensuales, equivalentes al valor facturado por mes, dentro de los 30 días siguientes al mes vencido, *"...previa presentación de cuenta de cobro y su legalización correspondiente de acuerdo con la disponibilidad del recurso y certificación del cumplimiento de actividades expedida por el interventor designado y estará supeditado a la verificación por parte de la ESE del cumplimiento de las obligaciones exigidas en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y Ley 828 de 2003..."*.

La supervisión de los contratos (cláusula decima novena) quedó a cargo del Jefe de Recursos Humanos o quien haga sus veces, en el contrato de apoyo a la gestión en procesos administrativos y a cargo del Coordinador Médico, o quien haga sus veces, en el contrato de apoyo a la gestión en procesos asistenciales.

La liquidación se pactó en los cuatro meses siguientes a su terminación (cláusula vigésima). Se indicaron los documentos integrantes del mismo, esto es términos de referencia, oferta, certificado de disponibilidad presupuestal, garantía única, aprobación de la misma y anexo técnico (cláusula vigésima cuarta). Como requisitos para la ejecución, se refirió al registro presupuestal (cláusula vigésima quinta).

No obstante, no se allegaron al plenario, los siguientes documentos:

Para el Contrato de Prestación de Servicios sin número, celebrado el 2 de enero de 2015, por valor de \$270.156.712: certificado de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal, acto administrativo que aprobó las garantías, actas de inicio, finalización, entrega y liquidación.

Para el Contrato de Prestación de Servicios sin número, celebrado el 2 de enero de 2005, por valor de \$367.468.388: acto administrativo que aprobó las garantías, actas de finalización, entrega y liquidación Y si bien se acompaña el acta de inicio, no aparece suscrita por el Coordinador Médico, a quien se asignó la supervisión del contrato.

Para ambos contratos se omitió aportar la certificación del cumplimiento de actividades expedida por el interventor

designado y la verificación por parte del centro de salud del cumplimiento de las obligaciones exigidas en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y Ley 828 de 2003.

En consecuencia, la obligación cuyo cumplimiento se pretende por la vía ejecutiva, carece de los elementos requeridos para considerarse título ejecutivo complejo válido y permitir librar mandamiento de pago. En el mismo sentido se ha pronunciado el H. Consejo de Estado:⁴

"Revisado el contrato aportado con la demanda, se advierte que su cláusula 5 (párrafo 4) condicionó la realización de los pagos al "recibido a satisfacción expedido por el interventor del contrato y avalado por el supervisor del mismo".

Contrario a lo previsto en la cláusula referida, el "Acta Parcial No. 3" fue suscrita únicamente por el interventor y el contratista, por lo que no se cumplió el requisito, del cual pendía su exigibilidad, del aval del supervisor. Adicionalmente, no se allegó algún otro documento que pudiera hacer las veces de visto bueno del supervisor al acta, por lo que le asiste razón al juez de primera instancia en negar el mandamiento ejecutivo."

En lo que respecta a las facturas, la parte demandante estima que estas constituyen una obligación clara, expresa y exigible. Sin embargo, estima el despacho que, además de guardar relación directa con las exigencias contractuales descritas, las cuales no fueron satisfechas, éstas no cumplen los requisitos del artículo 773 del Código de Comercio.

Por lo anteriormente expuesto, se negará el mandamiento de pago. En consecuencia, el Juzgado,

RESUELVE:

PRIMERO: Negar el mandamiento de pago solicitado por el SINDICATO DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE HOSPITALES – SINTRASOHOP-, contra la E.S.E CENTRO DE SALUD DE MAJAGUAL, por las razones expuestas.

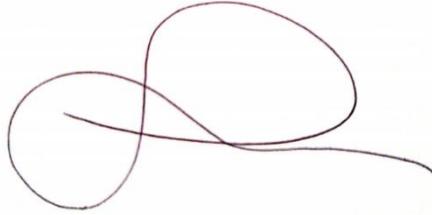
⁴ Providencia citada.

SEGUNDO: Devuélvasele al interesado o a su apoderado la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose.

TERCERO: Se abstiene el Despacho de reconocer personería a la Dra. ANA MILENA FLOREZ ROMERO identificada con la T.P. N° 136.222 del C.S. de la J., como apoderada de la parte demandante, conforme a lo expuesto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,



SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
SINCELEJO-SUCRE

Por anotación en ESTADO No 017, notifico a las partes de la providencia anterior, hoy 26 de marzo de 2021, a las 8:00 a.m.

LA SECRETARIA

Firmado Por:

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 009 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE SINCELEJO

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **5b3d65a731278139aed854db09b10f903a2e3825136a9f0f3ef0209e9c2f3f45**

Documento generado en 25/03/2021 12:18:42 PM