



República de Colombia
Rama Judicial
Tribunal Administrativo del Tolima
Mag. José Aleth Ruiz Castro

Ibagué, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Expediente N°: 73001-33-33-001-2021-00082-01 (Interno 672-2021).
Medio de control: EJECUTIVO.
Demandante: MANUEL EDUARDO PEREZ BARRAGAN.
Demandado: UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ E.S.E.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado de la parte ejecutante en contra del auto calendarado el 28 de mayo de 2021, mediante el cual el Juzgado Primero (1°) Administrativo Oral del Circuito de Ibagué negó el mandamiento de pago solicitado, al considerar que, no fue aportada la totalidad de documentos requeridos para la conformación del título ejecutivo complejo que se pretende hacer valer en la presente acción ejecutiva.

A N T E C E D E N T E S

El señor MANUEL EDUARDO PÉREZ BARRAGAN, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva solicitando que se libere mandamiento de pago a su favor y en contra de la UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ – USI – E.S.E. y MUNICIPIO DE IBAGUÉ, derivado del contrato de prestación de servicios No. 347 del 15 de marzo de 2019, por los siguientes valores:

- 1. La suma de \$10.230.814 que es el excedente de la obligación derivada del contrato de prestación de servicios No 347 del 15 de marzo de 2019, suscrito por la UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ E.S.E, por concepto de saldo adeudado a mi poderdante desde el día 1° de noviembre de 2019 a la fecha.*
- 2. La suma de \$2.791.733 por concepto de los intereses corrientes indicados por la superfinanciera de Colombia desde el 1 de noviembre hasta el mes de abril de 2021, de igual forma con los que continúen generando la presentación de la demanda hasta el pago de la obligación.*
- 3. Por concepto de intereses moratorios desde la presentación de la demanda hasta el pago de lo adeudado*
- 4. Por las costas del proceso.*

Mediante auto del 7 de mayo de 2021, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué inadmitió la demanda, para que se adecuara el escrito de la misma como el poder para que se dirigiera únicamente en contra de la Unidad de Salud de Ibagué - USI E.S.E.

Cumplido lo anterior, mediante auto del 28 de mayo de 2021, la Juez *a quo* negó el mandamiento ejecutivo, considerando que la falta de documentos del contrato impedía la conformación de un título ejecutivo complejo.

Inconforme con lo decidido por el Juzgado, el apoderado de la parte demandante presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación, siendo decidido el primero a través del auto del 13 de agosto de 2021, por medio del cual se confirmó la decisión inicial.

DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO

Mediante auto del 28 de mayo de 2021, el Juzgado Primero (1°) Administrativo Oral del Circuito de Ibagué negó librar mandamiento de pago, aduciendo que, pese a que el señor Manuel Eduardo Pérez Barragán pretende que se ejecute a su favor los valores adeudados por concepto de excedente de la obligación derivada del contrato de prestación de servicios No. 347 del 15 de marzo de 2019, suscrito con la Unidad de Salud de Ibagué -USI- E.S.E., no fueron aportados la totalidad de documentos que deben integrar el título ejecutivo complejo.

Lo anterior, en razón a que solamente fue aportado el contrato No. 347 del 15 de marzo de 2019, acompañado únicamente de las pólizas de garantía constituidas por el ejecutante, cuando de conformidad con lo señalado en cláusula séptima de dicho negocio jurídico, era obligación del contratista entregar mensualmente cuenta de cobro a la entidad contratante acompañada de los soportes respectivos, entre los cuales se encontraba la certificación de cumplimiento de las actividades expedida por el supervisor del contrato, documento que, conforme a la cláusula cuarta, era indispensable para el pago de las obligaciones que surgieran a su favor.

Al resolver el recurso de reposición y en lo que atañe a las peticiones que había formulado la parte actora tendientes a obtener copia de los documentos contractuales a fin de aportarlos al presente asunto, el Juzgado concluyó que, de acuerdo con lo decantado por el Honorable Consejo de Estado, no era procedente complementar, mejorar o adicionar el título ejecutivo, no teniendo el juez de conocimiento más opción que rechazar la demanda o negar el mandamiento de pago solicitado.

SUSTENTACIÓN DEL RECURSO

Inconforme con la decisión del Juzgado, el apoderado de la parte demandante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, alegando que la documentación a la cual el Juzgado hizo referencia para conformar el título ejecutivo se encontraba fuera de su alcance, debido a que había requerido a la entidad para aportar la documentación previo a la conciliación que se hizo ante el señor Procurador Judicial en el mes de noviembre de 2020, y también a través de un derecho de petición fechado el 22 de octubre de 2020, por medio del cual, solicitó copia auténtica de la liquidación del contrato y demás piezas relacionadas con el mismo.

Advirtió que, teniendo en cuenta que las anteriores solicitudes no fueron resueltas, con la demanda ejecutiva solicitó como prueba que se oficiara a la entidad ejecutada para que aportara la documentación que se encontraba en su poder.

En ese orden de ideas, indicó que al ser ajeno a su voluntad la aportación de los documentos que el Juzgado echó de menos solicitó que se oficiara a la entidad para que aportara la documentación requerida y que a la fecha no había querido suministrar.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De entrada, se advierte que para el presente caso son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 2080 de 2021 para resolver el recurso interpuesto, toda vez que el mismo se formuló luego de su vigencia – 25 de enero de 2021 –.

Así mismo, atendiendo el **numeral 1°** del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, es apelable el auto que **“rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo”**, el cual, una vez concedido será remitido al superior para que lo resuelva de plano, según el artículo 244 *ibidem*.

Igualmente, es competente esta colegiatura para desatar el recurso de alzada, pues según voces del numeral 1° del artículo 153 del C.P.A.C.A *“Los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación”*. (Resalta la Sala).

Es viable concluir entonces, que el recurso de apelación interpuesto es procedente, en tanto la decisión objeto de censura no es otra, que aquella que negó librar el mandamiento de pago.

Igualmente, la Sala es competente para resolver el recurso impetrado, pues de conformidad con el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, le corresponde a las Salas dictar las sentencias y, entre otras, las enunciadas en los **numerales 1** a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación en contra de estas.

2. Problema Jurídico.

De conformidad con lo señalado en el recurso de apelación interpuesto, se debe determinar si es acertada la decisión del Juzgado de instancia de rechazar la demanda al no aportarse la totalidad de los documentos que conforman el título ejecutivo complejo o si, por el contrario, la decisión del *a-quo* no se encuentra ajustada a derecho al no solicitar previamente los documentos echados de menos por la parte ejecutante.

3. Marco jurídico.

En primer lugar, corresponde a esta Sala de decisión recordar que el recurso de apelación tiene como objeto concreto y específico previsto en la legislación procesal, permitir que el superior en cuestión examine y decida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el recurrente, para que el superior revoque o reforme la decisión.¹

Ahora bien, el proceso ejecutivo busca el cumplimiento de una obligación que debe estar plasmada en un documento y debe ser clara, expresa y exigible. El proceso ejecutivo tiene entre otras las siguientes características: **(i)** se requiere siempre de la existencia de un título ejecutivo (documento); **(ii)** su finalidad no

¹ El Código General del Proceso establece:
ARTICULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, **únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante**, para que el superior revoque o reforme la decisión.

es la declaración o reconocimiento de un derecho sustancial, sino la efectividad del mismo mediante una orden judicial; y **(iii)** se inicia con la providencia mediante la cual el juez libra mandamiento de pago cuando considera que el título ejecutivo reúne los requisitos legales, así mismo da una orden al demandado para que cumpla dentro de un término perentorio, so pena de cumplir el juez por el demandado o de hacer cumplir por otros medios.

Es decir, el proceso ejecutivo busca por medios coercitivos, lograr el cumplimiento de una obligación insatisfecha que está contenida en un título, por eso es indispensable que ese título contenga una obligación clara, expresa y exigible, para hacerla efectiva y así obtener del deudor el cumplimiento de esta.

Dentro de los aspectos formales, debe incluirse el documento auténtico, expreso o presunto, en el que conste la obligación, y dentro de los requisitos de fondo, que la obligación en él contenida **sea clara, expresa y exigible**.

El Honorable Consejo de Estado ha expresado sobre el particular:

“El artículo 488 del Código de Procedimiento Civil establece las condiciones formales y de fondo que debe reunir un documento para que de él se pueda predicar la existencia de título ejecutivo. Las condiciones formales buscan que los documentos que integran el título conformen unidad jurídica, que sean auténticos, y que 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 contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme. Las condiciones de fondo, buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero”²

De conformidad con lo anterior, para librar el mandamiento de pago, el Juez deberá efectuar un análisis de los elementos formales, y de fondo, que son, tal como quedó referido, los del art. 422 del C.G. del P.

Las condiciones formales buscan que los documentos que integran el título conformen unidad jurídica, que sean auténticos, y que 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 contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme.

A su turno, las condiciones de fondo, buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución, aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.

El Consejo de Estado ha señalado que el título ejecutivo puede ser singular, cuando está contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo, un título valor, o puede ser complejo, esto es, cuando se encuentra integrado por

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO., veinticuatro (24) de enero de dos mil siete (2007), Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00833-01(28755)

un conjunto de documentos, como por ejemplo por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del deudor respecto del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc.

Todos los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, como lo establece el artículo 422 del C.G.P.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que en esta oportunidad el título ejecutivo que se requiere para la prosperidad de la presente demanda, es de carácter complejo, pues debe acreditar la existencia de una obligación ejecutable, es decir, que sea clara, expresa y exigible a cargo de la entidad ejecutada y a favor de la parte ejecutante.

En este orden de ideas se aprecia que al presente proceso se aportaron los siguientes documentos:

1. Copia del contrato No. 347 del 15 de marzo de 2019, celebrado entre Manuel Eduardo Pérez Barragán y la Unidad de Salud de Ibagué E.S.E., cuyo objeto era el apoyo para el desarrollo de actividades como enfermería itinerante, por un valor de \$21.000.000m con una vigencia de 7 meses y 15 días.
2. Copias de las consignaciones recibidas en la cuenta personal de Bancolombia a nombre del señor Manuel Eduardo Pérez Barragán.
3. Copia de la póliza de cumplimiento No 2330597-8 con fecha del 15 de marzo de 2019 expedido por la compañía de seguros Suramericana, valor asegurado \$2.100.000.
4. Aprobación de garantía.
5. Copia del seguro de responsabilidad civil para profesionales de salud Suramericana No. 0619442-0 del 26 de marzo de 2019, valor asegurado \$20.000.000 de pesos.
6. Aprobación de la garantía.
7. Certificado No. 017 de no conciliación extrajudicial expedido el 8 de febrero de 2021 por la Procuraduría 105 Judicial para Asuntos Administrativos, y
8. Copia de derecho de petición radicado el 22 de octubre de 2020 por el señor Manuel Eduardo Pérez Barragán ante la Unidad de Salud de Ibagué, solicitando copia autentica del acta de liquidación del contrato 347 del 15 de marzo del 2019, así como las copias auténticas de las diferentes cuentas relacionadas durante el periodo del contrato en cuanto al pago de cada mes.

Visto lo anterior y de acuerdo con el marco jurídico aquí expuesto, por regla general, cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida en que esté conformado no sólo por el contrato en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas elaboradas por la Administración y el contratista, en las que conste la existencia de la obligación a favor de este último y sea posible deducir, de manera manifiesta, tanto su contenido como su exigibilidad.

De cara al caso concreto, al revisar la cláusula cuarta del contrato de prestación de servicios No. 347 de 2019, se estableció claramente la forma de pago de tal negocio jurídico, indicándose que se haría por mensualidades iguales de \$2.800.000, previa presentación de la factura junto a la certificación del supervisor designado que diera cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

De conformidad con lo expuesto, y teniendo en cuenta que el contrato es ley para las partes, el hoy ejecutante no podía obviar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el acuerdo con el fin de obtener el pago, advirtiendo que en el presente caso se omitieron dos documentos indispensables para ello, como son la presentación de la factura y la certificación del supervisor sobre el cumplimiento de las obligaciones. En tal sentido, si el ejecutante no aportó la certificación por parte del supervisor del contrato, no podía exigir el pago del excedente adeudado, pues no había cumplido con lo señalado en el contrato y, por tanto, la obligación no se hacía exigible, pues para ello requería del cumplimiento de una condición.

Ahora bien, el recurrente indica que antes de la audiencia de conciliación prejudicial y mediante petición radicada ante la entidad demandada el 22 de octubre de 2020, solicitó copia de la liquidación del contrato y copias auténticas de las diferentes cuentas, sin embargo, la entidad no aportó tales documentos y, en consecuencia, el Juzgado debía solicitarlos previamente antes de resolver sobre el mandamiento de pago.

Al respecto, como se vio, la parte demandante omite aportar documentos relevantes para la conformación del título ejecutivo, advirtiendo, de entrada, que era su obligación allegar o presentar mensualmente las respectivas facturas, encontrando esta Sala con sorpresa que, a pesar de que eran documentos que debía elaborar y radicar el mismo actor, no los tuviera en su poder.

Si bien, el 22 de octubre de 2020 el ejecutante solicitó a la entidad demandada el acta de liquidación del contrato y copias auténticas de las diferentes cuentas y, además, al presentar la solicitud de conciliación prejudicial petitionó nuevamente la aportación de la copia de la liquidación del contrato, prescindió empero de solicitar el certificado de cumplimiento de las actividades expedidas por el supervisor del contrato, documento que era indispensable para obtener el pago, tal como se refirió con antelación.

En este punto quiere señalar la Sala que, la petición previa para completar o mejorar el título es una solicitud improcedente en materia ejecutiva, toda vez que no se está en presencia de un proceso declarativo sino ante una ejecución en la que se parte de un derecho cierto e indiscutible, presupuesto que no se logra cuando se omiten documentos que constituyen una obligación clara, expresa y exigible.

Si bien, este Tribunal en oportunidades anteriores revocó decisiones para que previamente el Juzgado requiera documentos necesarios para constituir el título ejecutivo, no debe pasarse por alto que ello ocurrió en eventos en los que la sentencia que servía de base recaudo se encontraba en poder de la entidad demandada y no era posible para los accionantes obtenerla por la renuencia de las entidades, máxime cuando se trataba de obligaciones laborales. Sin embargo, en este caso le correspondía al actor cumplir con la carga de aportar todos los documentos que servían de título ejecutivo y, si bien, la entidad no dio respuesta a lo solicitado, el accionante tenía a su favor la acción de tutela para garantizar la protección de su derecho de petición, actuaciones propias que determinarían el cumplimiento de su carga probatoria para constituir de entrada

ese derecho cierto e indiscutible, pero desafortunadamente dicha obligación la desatendió.

Por el contrario, insistió en la aportación del documento que contenía la liquidación del contrato, olvidando que, de conformidad con la cláusula vigésima del negocio jurídico, tal actuación NO era obligatoria por tratarse de un contrato de prestación de servicios.

Se precisa además que, dentro de un proceso ejecutivo, el Juez carece de facultad para requerir a quien se considera deudor para allegar documentos constitutivos del título ejecutivo complejo, pues es la parte demandante quien tiene por obligación de demostrar su condición de acreedor, si pretende la satisfacción del pago contenido en una obligación clara, expresa y exigible.

En efecto, el Honorable Consejo de Estado frente a estos temas, ha expresado lo siguiente:

*“La Sala de acuerdo con la ley no comparte el procedimiento que utilizó el a quo, en indicarle y darle oportunidad al ejecutante para aportar ciertos documentos tendientes a demostrar su legitimación activa, porque no es dable al juez ejecutivo que utilice su actividad judicial para indicarle al ejecutante qué documentos y cómo los debe aportar, pues **la carga dinámica probatoria para representar el título ejecutivo corresponde a quien se afirma como acreedor**. Por lo tanto, el Tribunal debió negar el mandamiento solicitado por cuanto los documentos aportados ni se allegaron con las debidas formalidades ni al integrarlos conforman título de ejecución”³*

Para el presente caso objeto de análisis, el ejecutante tiene la carga procesal de aportar los documentos necesarios para la conformación del título ejecutivo, es decir, la carga probatoria para sustentar que es el acreedor de la entidad ejecutada. De igual forma, dentro de las peticiones dirigidas a la entidad, omite solicitar la totalidad de los documentos necesarios, los cuales permitan conformar el título de ejecución. Ahora bien, si la entidad hubiese facilitado los documentos requeridos en la petición, estos no serían suficientes para demostrar su condición de acreedor, pues se reitera, omitió solicitar un documento tan indispensable como lo es el certificado de cumplimiento expedido por el supervisor del contrato.

Por ende, el *a quo* acertó al negar el mandamiento de pago solicitado en razón de que el ejecutante no cumplió con la carga procesal de aportar la totalidad de los documentos mencionados, de manera que, si pretende la satisfacción del pago contenido en una obligación clara, expresa y exigible, corresponde al acreedor aportar la totalidad de los documentos, además, en un juicio de carácter ejecutivo, el juez carece de la facultad para requerir a quien el acreedor considere deudor para que entregue documentos necesarios para constituirlo.

Así las cosas, con fundamento en lo expresado en párrafos anteriores, considera la Sala que el recurso interpuesto por la parte ejecutante no tiene vocación de prosperidad y, como consecuencia, confirmará el auto proferido por el Juzgado de primera instancia, en razón a que los documentos allegados al proceso no constituyen título exigible, ya que el cobro realizado a la entidad contratante se encontraba incompleto, en virtud de lo establecido por las partes en el contrato de prestación de servicios No. 347 de 2019.

Por lo brevemente expuesto, la Sala,

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejero Ponente: JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS; ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 25000-23-36-000-2015-02387-01 (58585)

RESUELVE:

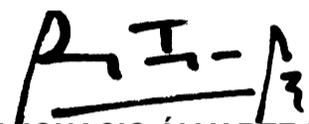
PRIMERO: CONFIRMAR el auto de fecha 28 de mayo de 2021 proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante el cual negó librar mandamiento de pago, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente providencia mediante estado electrónico, según lo dispuesto en los artículos 201 y 205 de la Ley 1437 de 2011 (modificados en su orden por los artículos 50 y 52 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente).

TERCERO: Ejecutoriada la presente decisión, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Los Magistrados,


ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA


BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Se suscribe esta providencia con firmas electrónica y escaneada, ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional con el fin de evitar la propagación de la pandemia del COVID-19 –coronavirus-en Colombia. No obstante, se deja expresa constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada por cada uno de los magistrados que integran la Sala de Decisión a través de la plataforma tecnológica Teams y correos electrónicos institucionales

Firmado Por:

Jose Aleth Ruiz Castro
Magistrado
Oral 006
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

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: 2851c2fc51eca01f73d7302a8e57bd51f0e4231644dc4ec1dfe452b2168f22a6

Documento generado en 18/02/2022 09:12:44 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>