



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, veintiuno (21) de enero de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Ejecutivo.
Radicado N°: 70-001-33-33-003-2018-00370-00.
Accionante: Maria Valentina Cabrera Barragan y otros
Demandado: ESE Hospital Santa Catalina de Sena.

ASUNTO A DECIDIR:

Conforme a lo decidido por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en auto del 6 de noviembre de 2019¹, se avoca conocimiento del asunto y se procede a resolver, si hay lugar o no a librar el mandamiento de pago pretendido por los señores MARIA VALENTINA CABRERA BARRAGAN, JUDITH DEL CARMEN YEPEZ RUZ, MILAGRO DE JESUS JIMENEZ CHAVEZ, CIELO MARIA SIERRA MARTINEZ, BELCY EMPERATRIZ ANAYA MONTES Y ENA FLOR ROMERO LASTRE en contra de la ESE HOSPITAL SANTA CATALINA DE SENA DE SUCRE – SUCRE.

1. ANTECEDENTES:

1.1. La demanda²

Los señores MARIA VALENTINA CABRERA BARRAGAN, JUDITH DEL CARMEN YEPEZ RUZ, MILAGRO DE JESUS JIMENEZ CHAVEZ, CIELO MARIA SIERRA MARTINEZ, BELCY EMPERATRIZ ANAYA MONTES Y ENA FLOR ROMERO LASTRE, por conducto de apoderado judicial³, presentaron demanda ejecutiva en contra de la ESE HOSPITAL la ESE HOSPITAL SANTA CATALINA DE SENA DE SUCRE – SUCRE, solicitando se libre mandamiento de pago, por las siguientes sumas de dinero, que provienen de sus acreencias laborales como empleados del ente hospitalario.

- Para MARIA VALENTINA CABRERA BARRAGAN, la suma de \$22.405.012
- Para JUDITH DEL CARMEN YEPEZ RUZ, la suma de \$20.323.664
- Para MILAGRO DE JESUS JIMENEZ CHAVEZ, la suma de \$21.364.338
- Para CIELO MARIA SIERRA MARTINEZ, la suma de \$22.405.012
- Para BELCY EMPERATRIZ ANAYA MONTES, la suma de \$47.120.782
- Para ENA FLOR ROMERO LASTRE, la suma de \$22.405.012.

Asimismo, piden se libre orden de pago por los interés comerciales, interese moratorias y se condene en costas a la parte demandada.

1.2. Los documentos que se aportan para constituir el título ejecutivo.

Como título de recaudo la parte demandante aporta los siguientes documentos:

- Respuesta a derecho de petición formulada por cada una de las demandantes en donde solicitaban el pago de sus salarios y prestaciones sociales⁴.

¹ Cuaderno de conflicto negativo de jurisdicción.

² Folios 1-7.

³ Folio 8.

⁴ Folios 9, 17, 25, 32, 41.

- Certificación expedida por el Jefe de Recursos Humanos de la ESE ESE HOSPITAL SANTA CATALINA DE SENA DE SUCRE – SUCRE, en donde se hace constar que dicha entidad le adeuda salarios y prestaciones sociales a las demandantes por concepto de salario, prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones⁵.
- Certificación del cargo ocupado por las demandantes⁶.
- Certificación del valor del salario devengada por las demandantes⁷.

CONSIDERACIONES DEL JUZGADO:

El despacho, en ejercicio del control de legalidad y luego de la revisión íntegra los documentos que se aducen como soporte del título ejecutivo de la obligación que se pretende ejecutar, establece que los mismos no reúnen las condiciones para ser considerados en esta jurisdicción como instrumento de ejecución forzada y en consecuencia, no hay lugar a dictar mandamiento de pago en el presente asunto.

Lo anterior, conforme a los siguientes, **argumentos**

El título ejecutivo como fundamento del proceso de ejecución, es definido por la doctrina como, "una unidad jurídica constituida por el documento o la serie de documentos conexos entre sí, contentivo de una obligación clara, expresa y exigible a favor del acreedor y a cargo del deudor, que provenga de este o de su causante o se halle contenida en una decisión judicial que deba cumplirse, o en otro documento al cual la Ley le otorga expresamente esa calidad que faculta al titular del mismo a obtener de los órganos jurisdiccionales los procedimientos de ejecución y hacer efectivo el derecho reclamado en él, al producir la certeza judicial necesaria para ser satisfecho mediante el proceso de ejecución con el respaldo de la coerción estatal"⁸

El artículo 422 del C.G.P., dispone:

"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".

Para la jurisdicción contenciosa administrativa, atendiendo a lo expuesto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, constituyen títulos ejecutivos:

"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, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.
2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas

⁵ Folios 11, 22, 25, 34, 38, 44.

⁶ Folios 12, 21, 24, 29, 35, 40, 49.

⁷ Folios 13, 30, 39, 43, 49.

⁸ ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique. "Lecciones de derecho procesal" tomo 5. El proceso ejecutivo. Editorial ESAJU. Bogotá. Página 102.

queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.

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.

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.

Por otra parte y en conjunto con las prerrogativas antes mencionadas, aparece el artículo 430 ibídem, que señaló:

"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.

Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso (...)"

Se desprende que los requisitos de forma que debe reunir todo título ejecutivo son: 1.- que el documento que contenga la obligación conforme una unidad jurídica; 2.- que dicho documento sea auténtico y 3.- que la obligación que consta en el mismo emane 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 liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

Además, es menester que de los documentos que se aduzcan debe surgir 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 dinero⁹.

El Consejo de Estado, ha dicho que el mandamiento ejecutivo, es una orden judicial provisional de cumplir perentoriamente con una obligación que reúna las condiciones de un título ejecutivo, esto es que sea expresa, clara, actualmente exigible y que provenga del deudor¹⁰ y sobre los requisitos del título ejecutivo ha expresado:

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ, 5 de octubre de 2000, Radicación número: 16868, Referencia: ACCIÓN EJECUTIVA - APELACIÓN AUTO.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D. C., 8 de agosto de 2017. Exp. 1995- 2017.

"De conformidad con lo establecido en el artículo 488 del CPC – hoy 422 del CGP, 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 (...)"

El artículo 297 del CPACA, refiriéndose al título ejecutivo, dispone lo siguiente: "Para los efectos de este Código, constituyen 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. 2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible. (...)"

De tal manera que para que un documento tenga las características de título ejecutivo, se requiere que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible. La obligación es clara, cuando no surge duda del contenido y características de la obligación; es expreso, cuando consigna taxativamente la existencia del compromiso; es exigible, porque para pedir el cumplimiento no es necesario agotar plazos o condiciones o ya se han agotado; y proveniente del deudor, porque debe estar suscrito por él y por ende constituye plena prueba en su contra.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en auto del 27 de enero de 2005 - exp. 27.322-, reiterada en distintos pronunciamientos, se refirió a los requisitos sustanciales del título ejecutivo, diciendo lo siguiente:

"Para poder impetrar acción ejecutiva es necesario que exista un título ejecutivo, que es el instrumento por medio del cual se busca hacer efectiva una obligación sobre cuya existencia no hay duda alguna. La obligación debe ser clara, expresa y exigible para que del documento que la contenga, pueda predicarse la calidad de título ejecutivo. Si es clara debe ser evidente que en el título consta una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo.

"Que sea expresa se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y exigible cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende pedirse su cumplimiento en ese instante. Lo anterior, al tenor del artículo 488 del C.P. Civil, significa que dicho título debe constituir plena prueba contra el deudor a quien deba pedirse su ejecución."

Es necesario advertir que la jurisprudencia de la Corporación, ha precisado que la claridad, exigibilidad y expresividad son condiciones sustanciales de los títulos ejecutivos, que deben acreditarse cuando se haga cumplir una obligación. Que además de esos requisitos el documento debe reunir dos condiciones formales: i) la autenticidad y ii) que proceda del deudor o de su causante, o de una sentencia judicial condenatoria, o de cualquier otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva:

"Con fundamento en la anterior disposición la Sala ha precisado en abundantes providencias que el título ejecutivo debe reunir condiciones formales, las cuales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación i) sean auténticos y ii) 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 de conformidad con la ley. De igual manera se ha señalado que también deben acreditarse condiciones sustanciales, las cuales se traducen en que las

obligaciones por cuyo cumplimiento se adelanta el proceso sean claras, expresas y exigibles. La obligación es expresa cuando aparece nítida y manifiesta de la redacción misma del título; es clara cuando se revela fácilmente en el título y es exigible cuando puede lograrse su cumplimiento porque no está sometida a plazo o condición."

Esta Subsección, "...ha establecido que la distinción entre las condiciones formales y materiales o sustantivas del título ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Sección Tercera. En el auto del 31 de enero de 2008 -exp. 34.201- sostuvo que las condiciones o requisitos formales del título ejecutivo consisten en el hecho de que el documento -si es uno simple, como el título valor- o los documentos -si se trata de uno complejo- sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por una autoridad judicial, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado -aun cuando esta fuente no está prevista expresamente en el artículo 488 del C.P.C.-, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva. Por su parte las condiciones o exigencias sustantivas se circunscriben a las señaladas antes: exigibilidad, claridad y expresividad:

"Reiteradamente, la jurisprudencia ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales. Las formales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la ley.

"(...)"

La autenticidad corresponde a uno de los atributos de la prueba documental, y consiste, como lo expresa la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia -sentencia del 16 de diciembre de 2006, exp. 01074-01-, en: "la certeza que debe tener el juzgador respecto de la persona a quien se le atribuye la autoría del documento, certidumbre que alcanzará en la medida que se encuentre en alguna de las hipótesis específicamente previstas por el ordenamiento (artículos 252 y 276 del Código de Procedimiento Civil, entre otros)."

En otros términos, la autenticidad es la confianza que el juez tiene en que el documento fue expedido por quien se reputa o estima. Nótese que este atributo se diferencia de la veracidad del documento, que califica la credibilidad del contenido. Así que, de conformidad con la finalidad de los elementos formales del título ejecutivo, la Corporación no sólo ha querido que provenga del deudor -de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 446 de 1998- sino que no exista duda de la veracidad de lo que demuestra.

(...)

"Es incontestable, subsecuentemente, que la autenticidad y la veracidad son atributos distintos de la prueba documental, pues, como ha quedado dicho, el primero tiene que ver con la plena identificación del creador del documento, con miras a establecer la pertenencia del documento a la persona a quien se atribuye, es decir, la correspondencia del sujeto que aparece elaborándolo o firmándolo, con la persona que realmente lo hizo' (sent. 20 de octubre de 2005, exp. 1996 1540 01), mientras que la veracidad concierne con el contenido del documento y la correspondencia de éste con la realidad o, en otros términos, está referida a la verdad del pensamiento, declaración o representación allí expresados."

Lo cierto es que la autenticidad del título exige que el juez tenga certeza de quién lo suscribió, pero, además, como son creados por autonomía de la voluntad se espera que el derecho en él incorporado corresponda al que en su momento exteriorizó el deudor, y que allí se advierta la sujeción a los requisitos sustanciales expuestos. En esta perspectiva, la autenticidad corresponde, en términos del artículo 12 de la Ley 446 de

1998, a la verificación de los presupuestos del artículo 488 del C.P.C. Es decir, que el título ejecutivo se reputa auténtico siempre que en él conste una obligación clara, expresa, actualmente exigible y proveniente del deudor. Entonces, a pesar de lo dispuesto por la jurisprudencia de la Sala Civil del Tribunal Supremo de la Jurisdicción Ordinaria, debe entenderse que aun cuando la veracidad difiere de la autenticidad, cuando ésta se exige, se requiere certeza tanto de la procedencia del título como de su contenido, como lo prevén el Código de Procedimiento Civil y la Ley 446 de 1998.

"(...)"

De tal manera que el proceso ejecutivo es, por su naturaleza, un proceso de ejecución que parte de la certeza jurídica de la existencia de la obligación sujeta a los requisitos previstos en la ley (artículo 297 del CPACA, en concordancia con el artículo 488 C.P.C. - hoy 422 del CGP), y que, como se anotó, debe estar contenida en un documento o en un número de documentos, si se trata de títulos ejecutivos simples o complejos, respectivamente, que constituyen el título ejecutivo, y que el ejecutante deberá acompañar a la demanda, en original o copia auténtica para efecto de la valoración probatoria, por manera que el juez de la acción pueda, con base en éste, librar el mandamiento de pago"¹¹

Ahora bien, el numeral 4º del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, determina además condiciones precisas para que un acto administrativo preste merito ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

"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 ese norte, se logra apreciar claramente por este despacho judicial que los documentos aportados por la parte ejecutante como soporte del título ejecutivo, carecen de las condiciones decantadas previamente para fundamentar la ejecución forzada pretendida en contra del ESE HOSPITAL SANTA CATALINA DE SENA.

En efecto, la sola revisión documental evidencia que ninguno de los documentos traídos por los demandantes, a saber, certificación de sueldos, copias de actas de nombramientos, certificación de deuda, respuesta a derecho de petición y que fueron detallados en el acápite de antecedentes, reúnen la condiciones y constituyan plena prueba para considerar la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, al tenor de los artículos 422 del CGP y el numeral 4º del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.

Véase aun en este punto, aceptando la tesis del Consejo Superior de la Judicatura, que este despacho de manera respetuosa no comparte pero respeta y acata, que el numeral 4º del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, determina que para que un acto administrativo sea considerado título ejecutivo, debe cumplir de manera expresa con el requisito de la autenticidad, en este caso, se debe aportar copia auténtica con la respectiva constancia de ejecutoria y que la copia corresponde al primer ejemplar que se expida, características estas de las cuales, carecen absolutamente los documentos que la parte demandante aporta al expediente como fundamento de la obligación cobrada judicialmente.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto del 21 de julio de 2016. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Radicación número: 81001-23-31-000-2012-00050-01(56851). Actor: UNIÓN TEMPORAL ALFABIOMÉDICA. Demandado: HOSPITAL SAN ANTONIO DEL SARARE

En conclusión, el despacho considera que no hay lugar a librar el mandamiento de pago pretendido, dada la inexistencia de título ejecutivo.

3. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, **se RESUELVE:**

PRIMERO: Obedecer y cumplir lo resuelto por el Consejo Superior de la Judicatura en auto del 6 de noviembre de 2019. En consecuencia, se avoca el conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO NEGAR el mandamiento de pago solicitado.

TERCERO: Devuélvase la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose. Déjense las constancias en el sistema informático del despacho y en los libros radicadores.

CUARTO: Tener al abogado REMBERTO RAFAEL HERRERA BARRETO, identificado con la CC 9.191.926 y tarjeta profesional 47410 del C. S de la Judicatura, como apoderado judicial de la parte demandante conforme el poder que le fue otorgado (folio 8).

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS
Juez

