



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Ref. Demanda Ejecutiva

Radicado: 700013333003-2020-00137-00

Demandante: MARYORIS MARIA SOLIS MANCERA

Demandado: ESE CENTRO DE SALUD SAN JOSE DE TOLUVIEJO.

Asunto a decidir

En consecuencia, procede el despacho a determinar si hay lugar a librar el mandamiento de pago solicitado por la señora MARYORIS MARIA SOLIS MANCERA en contra de la ESE CENTRO DE SALUD SAN JOSE DE TOLUVIEJO.

1. ANTECEDENTES

DIANA MARCELA ARREDONDO GUEVARRA, por conducto de apoderado judicial, el 21 de septiembre de 2020, conforme acta de reparto, formula demanda ejecutiva en contra de la ESE CENTRO DE SALUD SAN JOSÉ DE TOLUVIEJO, solicitando se dicte mandamiento de pago en contra de dicha entidad y a su favor, por la suma \$9.753.186, por concepto de capital adeudado, consistente en las prestaciones sociales por haber laborado en dicha ESE como odontóloga de servicio social obligatorio entre el 1 de septiembre de 2017 y el 30 de octubre de 2018; más los intereses moratorios y costas y gastos del proceso.

Como documentos soportes de su pretensión aporta los siguientes documentos:

- Copia simple de la Resolución No. 01 del 1 de noviembre de 2017 expedida por la Gerente de la ESE y por medio del cual se nombra a la demandante en el cargo de odontóloga para servicio social obligatorio.
- Copia simple de acta de posesión No. 102 del 1 de noviembre de 2017.
- Copia simple de la solicitud de fecha 26 de noviembre de 2018 presentada por la demandante a la ESE CENTRO DE SALUD SAN JOSE DE TOLUVIEJO, solicitando el pago de las prestaciones sociales por haber laborado un año como odontóloga de servicio social obligatorio.
- Copia de certificación de acreencias pendientes de pago para el año gravable 2018 expedida por el Tesorero de la ESE CENTRO DE SALUD, en donde se hace constar que se le adeuda a la demandante por concepto de salario y prestaciones sociales la suma de \$9.753.186.

2. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO:

En el presente asunto, estima el despacho que no hay lugar a librar el mandamiento de pago pretendido, porque los documentos aportados no reúnen las condiciones para constituir título ejecutivo.

Lo anterior, con fundamento en 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"¹

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".

Por su parte, el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, demarca y delimita cuales documentos constituyen título ejecutivo para la jurisdicción contenciosa administrativa, a saber:

"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 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

¹ ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique. "Lecciones de derecho procesal" tomo 5. El proceso ejecutivo. Editorial ESAJU. Bogotá. Página 102.

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” (negritas fuera del texto).

En ese orden, los requisitos de fondo corresponden a que de estos documentos se deduzca 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.

Frente a estas calificaciones, ha señalado la doctrina, que **por expresa** debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a elucubraciones o suposiciones. *“Faltaré este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta”².*

La **obligación es clara** cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

La **obligación es exigible** cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo la exigibilidad de la obligación se debe, a la 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 solo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento³.

El Consejo de Estado, se ha pronunciado sobre los requisitos del título ejecutivo en los siguientes términos:

“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. (...)”.

² MORALES MOLINA Hernando. “Compendio de Derecho Procesal”. Tomo II.

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ, 5 de octubre de 2000, Radicación número: 16868, Referencia: ACCIÓN EJECUTIVA - APELACIÓN AUTO.

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 pago⁴.

Visto lo anterior, el despacho advierte que los documentos aportados no constituyen título ejecutivo, como quiera que, si bien se puede afirmar si bien la Resolución de nombramiento, es un acto administrativo, los demás documentos con los que se pretende constituir el título, no tienen dicha connotación, pues no son una manifestación de voluntad unilateral de la administración con la intención de producir efectos jurídicos, creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica particular, que es por definición, lo que constituye un acto administrativo.

Debe agregarse que los documentos aportados no cumplen con los presupuestos del numeral 4 del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, como quiera se debe tratar en este caso sí, por mandato expreso de la misma Ley, de copia auténtica del acto administrativo y la constancia de que se trata del primer ejemplar del mismo, condiciones estas de las cuales claramente carecen los documentos aportados por la parte ejecutante y sobre las cuales pretende edificar el cobro forzado de la obligación.

Dicha circunstancia, da al traste con las condiciones de forma que requiere el documento o documentos que se acompañen para estructurar el título ejecutivo, amén de la ausencia del respaldo presupuestal de la obligación cuyo recaudo judicial se persigue, circunstancia que a juicio de este despacho judicial le resta exigibilidad a la obligación.

El presupuesto para el ejercicio de la acción ejecutiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo, de los cuales se desprenda la certeza judicial, legal o presuntiva del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor, es decir, lo que le permite al primero reclamar del segundo el cumplimiento de la obligación resultante del documento. El documento idóneo debe incorporarse con la demanda, pues constituye la columna vertebral del proceso, por lo que,

⁴ 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

ante su ausencia, no puede librarse el mandamiento de pago, por ser un presupuesto indispensable de la ejecución forzada.

Así las cosas, los documentos aportados no reúnen las condiciones de forma y fondo para que se entienda constituido el título ejecutivo, razón por la cual, no hay lugar a librar el mandamiento de pago pretendido por la parte demandante.

Al margen de lo argumentado, debe traerse a colación lo consagrado en el artículo 104 de la ley 1437 de 2011, que al definir los asuntos sobre los cuales corresponde conocimiento a la jurisdicción contenciosa administrativa en su numeral 6 determina que solo serán de conocimiento, 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, circunstancia dentro de la cual no encuadra la ejecución que por el presente medio se persigue.

3. DECISIÓN

PRIMERO. No librar el mandamiento de pago solicitado por la parte demandante dada la inexistencia de título ejecutivo, conforme con lo argumentado previamente.

SEGUNDO: Devolver los documentos anexos a la parte ejecutante via correo electrónico sin necesidad de desglose.

TERCERO: Tener al abogado ROBINSON RIOS FUENTES, identificado con la cédula de ciudadanía 92.516.264 expedida en Sincelejo y portador de la tarjeta profesional No. 287178 del C. S de la Judicatura, como apoderado judicial de la parte demandante.

Ejecutoriado el presente auto se ordena el archivo del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS
JUEZ**

