



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

SINCELEJO (Sucre)

AUTO INTERLOCUTORIO

003

Sincelejo (Sucre), noviembre quince (15) de dos mil dieciocho (2018)

MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO - CONTRACTUAL
RADICACIÓN:	No. 70-001-33-33-007-2018-00296-00
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN SOCIAL DE LA SABANA
DEMANDADO:	E.S.E. CENTRO DE SALUD EL ROBLE – SUCRE.
ASUNTO:	NIEGA LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO

I. OBJETO A DECIDIR

Incumbe a este Juzgado estudiar la demanda y sus anexos, para resolver si hay lugar o no a librar mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo de la referencia para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes,

II. CONSIDERACIONES.

La Ley 80 de 1993, en su artículo 75, señala que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los procesos ejecutivos derivados de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento que estén regidos por ésta o por el derecho privado o en disposiciones especiales.

Lo dispuesto en la anterior norma se reitera, en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, según el cual esta jurisdicción conoce, entre otros, de los procesos ejecutivos originados en contratos celebrados por las entidades públicas.

Ahora bien, el artículo 297 del CPACA, establece los documentos que constituyen título ejecutivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa, así:

"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 intervenientes 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." (Negrillas del Juzgado)

En ese orden, el proceso ejecutivo es el medio judicial a través del cual se pueden hacer efectivas por vía coercitiva, las obligaciones incumplidas por el deudor; es decir, que el mismo se traduce en un mecanismo mediante el cual el acreedor hace valer su derecho mediante ejecución forzada, donde a su vez, aquél, debe constar en un título ejecutivo¹.

Tenemos entonces que, el título ejecutivo es el documento o conjunto de documentos contentivos de una obligación expresa, clara y exigible a favor del acreedor y a cargo del deudor, que provenga directamente de éste 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.

Sobre el particular, el artículo 422 del C.G.P., aplicable al sub lite por remisión del artículo 299 del CPACA, estatuye que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Auto del 30 de mayo de 2013, No. Interno 18057. Consejero ponente Dr. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS.

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 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. 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 *ibidem*.

Hasta aquí, es claro que el proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el demandante para reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación **clara, expresa y exigible**, motivo por el cual para iniciar una ejecución es necesario contar con el fundamento de la misma, esto es, **el título ejecutivo**.

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.

La obligación es **clara** cuando demás 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 sólo 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 requerimiento².

Asimismo, se tiene que los títulos ejecutivos pueden ser **simples** o **complejos**, serán **simples** cuando la obligación se encuentra vertida en un único documento y **complejos** si se requieren varios documentos para que surja la obligación clara, expresa y exigible.

² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ Santa Fe de Bogotá, tres (3) de agosto de dos mil (2000) Radicación número: 17468 Actor: ASOCIACIÓN MUTUAL PIENDASALUD A.R.S. Demandado: MUNICIPIO DE PIENDAMÓ.

En ese sentido, cuando la obligación que se cobra se origina en un contrato estatal, el título ejecutivo es **complejo** -por excelencia- en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, con los documentos que requiere para su perfeccionamiento y ejecución, además de todos los actos o documentos proferidos con ocasión de la actividad contractual para que surjan las obligaciones claras, expresas y exigibles.

El H. Consejo de Estado ha dicho en relación con la condición del título ejecutivo simple y complejo lo siguiente:

"TÍTULO EJECUTIVO SINGULAR / TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO El título ejecutivo bien puede ser **singular**, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo un título valor, o bien puede ser **complejo**, esto es, cuando se encuentra integrado por 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. En todo caso, 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"³.

Así mismo, puede ser simple cuando la obligación que se cobra consta en un solo documento, que por sí solo da cuenta de ser clara, expresa y exigible, como sucede en múltiples eventos, con las obligaciones que constan en el acta de liquidación final del contrato, documento en el que aparece consignado el cumplimiento de las obligaciones por las partes, como por ejemplo el recibo por parte de la administración de la obra o la prestación efectiva del servicio por parte del contratista.

Es decir, sólo cuando los documentos anexados para el recaudo ejecutivo no dejan duda en el juez de instancia, para la ejecución de la obligación, dada su claridad y su condición de expresa, además de su exigibilidad, es procedente librar el mandamiento de pago y posteriormente proferir la sentencia respectiva ordenando seguir adelante la ejecución, si a ello hay lugar.

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 68001-23-33-000-2014-00652-01(53819) Actor: COLEGIO SAGRADA FAMILIA DE MALAMBO Demandado: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

III. CASO CONCRETO

El señor IVÁN RENE ARRIETA NAVARRO, actuando en su condición de representante legal de la FUNDACIÓN SOCIAL DE LA SABANA, auspiciado por apoderado, solicita que se libre mandamiento de pago a su favor y en contra de la E.S.E CENTRO DE SALUD EL ROBLE por la suma de **CIENTO OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS UN PESOS** (\$186.934.601, 00) por concepto de capital más los intereses moratorios.

Valor anterior, que resulta según lo expuesto en la demanda por la obligación derivada de la ejecución de los Contratos Estatales para el Suministro de Personal No. CRS-026 -2016 de fecha 2 de mayo de 2016 por valor de \$69.348.939⁴ y Contrato No. CRS-44-2016 de fecha 1º de agosto de 2016⁵ por valor de \$ 62.031.358.

Al respecto, como se transcribió en las líneas considerativas, el numeral 3º del artículo 297 del CPACA dispone que constituye título ejecutivo los contratos, los documentos en los que consten sus garantías, junto al acto que declare el incumplimiento, también **el acta de liquidación del contrato** o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual en el que consten obligaciones claras, expresas y exigibles.

En el presente caso, al reclamarse la ejecución de obligaciones derivadas de Contratos Estatales, se tiene que el título ejecutivo resulta complejo lo que conlleva a que, para efectos de librar el mandamiento de pago deprecado, deben estar aportados al plenario los documentos necesarios para su conformación.

En ese sentido al valerse de un título ejecutivo complejo, se tiene que la documentación aportada para demostrar la obligación exigida, es la siguiente:

1. Copia autenticada del Contrato No. CRS-26-2016 del 2 de mayo de 2016, celebrado entre la **FUNDACIÓN SOCIAL DE LA SABANA** y la **E.S.E CENTRO DE SALUD EL ROBLE** en el que se acordó lo siguiente: **PRIMERA:- OBJETO:** "Suministrar personal en misión, para desarrollar actividades en los servicios de

⁴ Ver fls. 23 -29 aportado en copia autenticada.

⁵ Ver fls. 42-44 idem

Urgencias, Hospitalización, Servicios de apoyo y Diagnóstico y Complementación terapéutica y consulta externa, entre otras actividades, dentro de la oportunidad y seguridad requerida, a los beneficiarios del Servicio Médico Asistencial de la ESE centro de salud del roble...pertenecientes al régimen subsidiado... **TERCERA:- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.-** **EL CONTRATISTA** se obliga para con el **CONTRATANTE** a: ...3) El contratista está obligada a afiliar y pagar los aportes parafiscales y los aportes a los Sistemas de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos profesionales, de acuerdo con las disposiciones legales que regulan la materia. 4). El contratista deberá dar información sobre la afiliación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral de trabajadores en misión dentro de los diez (10) primeros días de cada mes, a la correspondiente usuaria del servicio, sobre la afiliación y el pago de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral, del personal en misión que le ha prestado sus servicios durante el mes inmediatamente anterior...**NOVENA - DOCUMENTOS QUE HACEN PARTE INTEGRAL DEL CONTRATO:** Hacen parte integral de este contrato **a)** Documento de identificación del contratista **b)** Certificado de Disponibilidad Presupuestal **c)** Hojas de vida del personal suministrado **DECIMA PRIMERA-** El contratista se compromete a apagar la seguridad social todos los meses del personal que suministre a esta entidad...".

- Acta de inicio del Contrato de Prestación de Servicio No. 26 de 2016⁶.
 - Acta de finalización del Contrato de Prestación de Servicio No. 26 de 2016⁷.
 - Copia auténtica de los Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal⁸.
 - Copia auténtica de facturas de venta S/N mediante las que la FUNDACIÓN SOCIAL DE LA SABANA cobra a la E.S.E. CENTRO DE SALUD EL ROBLE la prestación del servicio y suministro de personal correspondiente a los meses de junio y julio de 2016⁹.
- 2.-** Copia autenticada del Contrato No. CRS-44-2016 del 1º de agosto 2016, celebrado entre la **FUNDACIÓN SOCIAL DE LA SABANA** y la **E.S.E CENTRO DE**

⁶ Ver fl. 29

⁷ Ver fl. 30

⁸ Ver fls. 31-34

⁹ Ver fls. 35-36.

SALUD EL ROBLE, el cual tiene como finalidad el suministro por parte del contratista a la E.S.E. Centro de Salud El Roble, de personal asistencial y auxiliar en el área de urgencias; en este contrato se acordó lo siguiente; "**DECIMA QUINTA- LIQUIDACIÓN**. *El presente contrato se liquidará por las partes en los términos definidos en el manual de contratación vigente al momento de la suscripción del presente contrato*" (resaltado por fuera del texto original).

2. Acta de inicio del Contrato de Prestación de Servicio No. 44 de 2016¹⁰.
3. Acta de finalización del Contrato de Prestación de Servicio No. 44 de 2016¹¹.
4. Copia auténtica de los Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal¹².
6. Copia auténtica de facturas de venta S/N mediante las que la FUNDACIÓN SOCIAL DE LA SABANA cobra a la E.S.E. CENTRO DE SALUD EL ROBLE la prestación del servicio y suministro de personal correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016¹³.

Una vez analizadas las pruebas aportadas al proceso, el Juzgado advierte que en el presente caso no se logra constituir el **título ejecutivo complejo**, pues si bien se aportaron documentos que se consideran relevantes para ese fin, no se acredita que se realizó la liquidación de los contratos, como tampoco que la entidad contratista quedara a paz y salvo con los aportes al Sistema de Seguridad Social, lo cual constituye un requisito de ejecución del contrato y condición para el pago del mismo.

Respecto de la liquidación del contrato estatal, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en reciente concepto de fecha 8 de marzo de 2017¹⁴, acotó lo siguiente sobre el tema:

"LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Concepto / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Plazos / LIQUIDACIÓN BILATERAL O UNILATERAL POR FUERA DEL PLAZO MÁXIMO DISPUESTO POR LA LEY – Nulidad / LIQUIDACIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA – Régimen aplicable

¹⁰ Ver fl. 45

¹¹ Ver fl. 46

¹² Ver fls. 47-52

¹³ Ver fls. 70-72.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ. Bogotá D.C., ocho (08) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00102-00(2298). Actor: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN – COLCIENCIAS

La liquidación de un contrato estatal es un "procedimiento por medio del cual, concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto en relación con su ejecución". En términos generales, "se trata de un trámite que busca determinar el resultado final de los derechos y deberes de las partes". (...) **El art. 60 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto 0019 de 2012), establece que la liquidación de los contratos estatales es obligatoria en los contratos de trato sucesivo, en aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo y en los demás que lo requieran.** Por su parte, será potestativo en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. (...) Si para la liquidación del contrato no hay plazos acordados por las partes, el término máximo para que la entidad estatal pueda proceder a liquidar el contrato, en ejercicio de las funciones atribuidas por ley, es de dos años y seis meses siguientes a la expiración del mismo (artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 CPACA). Vencido este plazo, no es posible realizar la liquidación del contrato, y los funcionarios de la entidad contratante pierden cualquier competencia en este sentido.

Ahora, relacionado con el pago de los aportes a la seguridad social, se tiene que de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, que modificó el inciso 2º y el parágrafo 1º del artículo 41 de la Ley 80, dispone:

"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.

Parágrafo 1º. **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, incurirá en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente". (Negrilla del Juzgado)

La omisión de liquidación de los contratos y pago de aportes al SGSS, no deben ser ajenas al ejecutante, toda vez que en el contrato No. CRS-26-2016, en el numeral 3º de la Cláusula Tercera se acordó "***El contratista está obligada (sic) a afiliar y a pagar los aportes parafiscales y los aportes a los Sistemas de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos profesionales, de acuerdo con las disposiciones legales que regulan la materia...***".

De igual forma en el Contrato No. CRS-44-2016 del 1º de agosto de 2016, en la cláusula decimoquinta, se registra que el contrato será **liquidado** por las partes de conformidad con el manual de contratación vigente, que no es otro que la Ley 80 de 1993 y sus normas que lo modifican.

Respecto del tipo de Contratos Estatales que deben ser liquidados, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012, señala que deben ser liquidados "***Los contratos de trato sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran...***".

En el presente caso, se encuentra que los contratos suscritos entre las partes, no encajen entre la clase de contratos de ejecución instantánea, toda vez que el objeto de cada uno de ellos es el suministro dentro del tiempo de duración pactado, del personal asistencial para la prestación de los servicios de salud en la E.S.E. Centro de Salud el Roble, siendo entonces que la ejecución de los contratos se prolongó en el tiempo su naturaleza es de trato sucesivo, por lo tanto, es requisito legal que se efectué la correspondiente liquidación.

Por último debe advertir el Despacho, que al plenario no se trajeron las hojas de vida del personal suministrado, documentos que de conformidad con lo registrado en el literal **c)** de la cláusula novena, hacen parte integral del contrato.

Así las cosas, el Juzgado encuentra que no se cumplen los lineamientos para librar mandamiento de pago de conformidad con lo dispuesto en el artículo 422 del Código General del Proceso, toda vez que con los anexos de la demanda no se integró en debida forma el título ejecutivo complejo que se pretendía

sirviera como título de recaudo forzado de la obligación que fallidamente se intentó solucionar por este medio judicial, el cual, en consecuencia, deberá ser denegado.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo de Sincelejo (Sucre),

R E S U E L V E:

1º. NEGAR el mandamiento de pago que por vía ejecutiva pretende la **FUNDACIÓN SOCIAL DE LA SABANA**, en contra de la **E.S.E. CENTRO DE SALUD EL ROBLE – SUCRE**, por lo expuesto en la parte considerativa.

2º. DEVOLVER a la parte demandante, o a su apoderado, la demanda y sus anexos, sin necesidad de desglose, dejando las constancias del caso, una vez ejecutoriada la presente providencia.

3º. RECONOCER personería judicial al doctor DARÍO RAFAEL GRANADOS VERGARA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 92.515.680 expedida en Sincelejo (Sucre) y T. P. No. 90.351 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en el presente proceso, para los fines y bajo los términos del memorial poder conferido por el señor IVÁN RENÉ ARRIETA NAVARRO, en su calidad de representante legal de la **FUNDACIÓN SOCIAL DE LA SABANA**.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

LIGIA RAMÍREZ CASTAÑO

Juez