



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 29 ENE 2020

Ejecutante	Oscar Alberto Corredor Rojas
Ejecutado	E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente	157593333001-2018-00273-01
Medio de control	Ejecutivo
Tema	Revoca auto que negó mandamiento ejecutivo.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante (Fls. 21 a 22) contra el auto del 13 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sogamoso, por medio del cual se negó el **mandamiento** ejecutivo a favor del señor Oscar Alberto Corredor Rojas, en contra de la E.S.E. Puesto de Salud de Corrales (Fls 15 a 18).

I. EL AUTO APELADO

Parte del auto del 13 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sogamoso, por medio del cual se negó el mandamiento ejecutivo a favor del señor Oscar Alberto Corredor Rojas en contra de la E.S.E. Puesto de Salud de Corrales, en los siguientes términos.

“PRIMERO: Negar el mandamiento de pago solicitado por el abogado Óscar Alberto Corredor Rojas, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez en firme este auto, devuélvase los anexos sin necesidad de desglose y procédase al archivo del expediente.”

En las consideraciones expuestas indicó los aspectos generales del título ejecutivo, del recaudo ejecutable ante la jurisdicción y de los títulos ejecutivos derivados de contratos estatales y las formas en que deben aportarse, apoyándose en apartes jurisprudenciales y doctrinales.



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

Señaló que en cuanto a la exigibilidad del título que al tenor de los artículos 298 y 299 de la Ley 1437 de 2011, se puede concluir que dicho estatuto fijo un plazo para exigir judicialmente las obligaciones de carácter contractual, es decir que la exigibilidad no solo puede extraerse del contenido mismo de las cláusulas de un contrato o un acuerdo de dicha naturaleza, como producto de la libre autonomía de la voluntad, por lo que cuando un título ejecutivo se derive de un acta de liquidación bilateral de un contrato estatal, la posibilidad de reclamo judicial se someterá a las pautas fijadas directamente por las partes contratantes, es decir las condiciones de cumplimiento pactadas.

Precisó respecto del caso en concreto que el ejecutante apporto en copias, el contrato de prestación de servicios profesionales N° 001 del 4 de enero de 2016, el acta de inicio CPSP No. 001 de 2016 No. 001 de 2016 y el acta de terminación del CPSP N° 001 del 2016, signada al 06 de enero de 2016, documentos que para la instancia judicial generan la obligación, clara y expresa.

No obstante lo anterior, consideró en cuanto a la exigibilidad del título de recaudo allegado, que tal requisito sustancial no está acreditado en las diligencias, en virtud del contrato de prestación de servicios N° 001 de 2016, atendiendo el contenido de la cláusula cuarta, relacionada con los honorarios y formas de pago e imputación presupuestal, en la que se acordó la radicación de la factura, del pago de los aportes al sistema de seguridad social y la certificación del supervisor del contrato.

Coligió que el pago del valor del contrato, dependía de la radicación de la factura y de los demás requisitos señalados en el cláusula cuarta contractual, situación cuya ocurrencia no está probada y a partir de la cual debía estudiarse la exigibilidad del título ejecutivo de modo que considero procedente negar el mandamiento de pago hasta determinar si dicho título es exigible.

Decisión debidamente notificada (fls. 19 vto - 20) y de la cual el ejecutante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación (fls. 21 a 22), solicitando revocar la providencia confutada, allegando la documentación relacionada con la cuenta de cobro (fls. 23 a 26) y así disponer librar la respectiva orden de pago.



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 15759333001-2018-00273-01
Ejecutivo

Recurso de reposición que fue resuelto en proveído del 18 de octubre de 2019 (fl. 40), en los siguientes términos.

“1. – Rechazar por improcedente el recurso de reposición interpuesto por la parte ejecutante, conforme a lo expuesto en las consideraciones.

2. – Antes el Tribunal Administrativo de Boyacá se concede en el efecto suspensivo el recurso de apelación, interpuesto por el ejecutante contra el auto de fecha 13 de septiembre de 2019, por medio del cual se negó el mandamiento de pago solicitado en el asunto de la referencia.

(...)” (NySFT)

Para sustentar la decisión señaló que el artículo 318 del CGP, preceptuó la procedencia del recurso de reposición y en tratándose del recurso de apelación, los artículos 321 y 322 ibídem, señalan la procedencia del mismo, en armonía con lo dispuesto en el artículo 438 de la norma procesal.

En consecuencia indicó que el auto recurrido negó el mandamiento de pago solicitado, por lo tanto es posible únicamente del recurso de alzada formulado por el ejecutante, conllevando a rechazar por improcedente el recurso de reposición interpuesto de forma principal por aquel.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

¿Corresponde a la Sala determinar si en el presente caso le asiste razón al a quo para negar el mandamiento ejecutivo al considerar que el título debía estar conformado con la radicación de la factura y los demás requisitos señalados en el cláusula cuarta contractual, o si por el contrario el título ejecutivo es el contenido en el acta de liquidación del contrato, que por sí sola deriva en un título suficiente para ejecutar las obligaciones derivadas de la relación contractual?

Previo a desatar el problema se abordar en el acápite de consideración, la normatividad aplicable, la procedibilidad del recurso de apelación, generalidades del título ejecutivo, del título ejecutivo derivado del acta de liquidación y descender al caso concreto, en los siguientes términos:



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

2. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE

Sea lo primero advertir que el C.P.A.C.A., no contempla un procedimiento especial para efectos del trámite del proceso ejecutivo; por ello, en virtud del artículo 308 ídem, para los aspectos no regulados, debe acudir al Código de Procedimiento Civil; es decir, las disposiciones del Código General del Proceso que en relación con los procesos de ejecución entró a regir a partir del 1º de enero de 2014.

Así las cosas, como quiera que la demanda ejecutiva que suscitó la controversia se radicó el 13 de diciembre de 2018 (Fl. 3), al no haber disposición expresa en el C.P.A.C.A., en relación con el trámite procesal que debe surtir, se aplicarán al mismo las normas contenidas en los artículos 422 y siguientes del Código General del Proceso.

3. RECURSO PROCEDENTES CONTRA EL AUTO QUE NIEGA TOTAL O PARCIALMENTE EL MANDAMIENTO DE PAGO

El artículo 438 del CGP señala:

“(...) ARTÍCULO 438. RECURSOS CONTRA EL MANDAMIENTO EJECUTIVO. El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el suspensivo. Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados. (...)” (Negrilla fuera del texto original)

Una lectura aislada de la disposición transcrita podría conducir a afirmar que para el ejecutante el único recurso precedente contra el auto que niega total o parcialmente el mandamiento de pago es el de apelación, porque aun en presencia del artículo 322 numeral 2º del CGP, la anterior norma solo prevé la reposición a favor del ejecutado. Sin embargo, un análisis integral del régimen de los recursos en el Código General del Proceso lleva a una respuesta diferente.

Para comenzar, la lógica de los recursos en estos procesos, que para el caso del proceso ejecutivo ante la jurisdicción administrativa está contenido en el



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 15759333001-2018-00273-01
Ejecutivo

CGP¹, difiere de la que está presente en la Ley 1437 de 2011 en lo relacionado a su carácter principal o subsidiario. Mientras que en este último estatuto los recursos de reposición y apelación son principales, de modo que se excluyen y, por ende, no puede proponerse el segundo en subsidio del primero (art. 242 CPACA); el Código General del Proceso cuenta con una regla general opuesta, según se evidencia en el artículo 322 numeral 2º:

“(...) ARTÍCULO 322. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

2. La apelación contra autos podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar del nuevo auto si fuere susceptible de este recurso. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En este sentido, la regla general en el CGP consiste en que cuando un auto es apelable, el recurso puede presentarse de manera directa o principal o, en su defecto, en subsidio de la reposición.

Concordante con lo anterior y conforme lo ha dilucidado la jurisprudencia del Consejo de Estado², el trámite del recurso de apelación en los procesos ejecutivos se rige íntegramente por el Código General del Proceso, de manera que si bien es cierto el artículo 438 de esa codificación establece que el auto que niega total o parcialmente el mandamiento de pago es apelable, también lo es que, de acuerdo al artículo 322 numeral 2º del CGP, **este medio de impugnación puede interponerse directamente o en subsidio del de reposición**³; cuestión opuesta a la regulación contenida en el artículo 242 del CPACA⁴, que excluye dicha posibilidad.

Por lo tanto, la *a quo*, no debió rechazar por improcedente el recurso de reposición presentado contra la providencia dictada el 13 de septiembre de

¹ Ver, por ejemplo: CE 2B, 18 May. 2017, e15001233300020130087002(0577-2017), S. Ibarra.

² CE 2B, 18 May. 2017, e15001233300020130087002(0577-2017), S. Ibarra.

³ “(...) ARTÍCULO 322. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

2. La apelación contra autos podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

⁴ “(...) ARTÍCULO 242. REPOSICIÓN. Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

2019, ya que debió haberlo resuelto antes de analizar la viabilidad de conceder la apelación.

No obstante, como tal situación no fue alegada por la parte afectada, de acuerdo al parágrafo del artículo 133 del CGP⁵ se encuentra saneada y lo procedente en esta instancia es resolver de plano el recurso de alzada.

En tal sentido, el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante resulta ser procedente; en efecto el numeral 4 del artículo 321 del C.G.P., establece:

“Artículo 321. Procedencia. Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.

También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

(...)

4. El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo (...).” (Destacado por la Sala)

A su turno, el artículo 244 de la Ley 1437 del CPACA, señala:

“La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. (...)

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso”.

De las disposiciones transcritas se concluye que si el auto se profiere por escrito, como sucedió en este caso y, además, se notifica por estado, el recurso de apelación se deberá interponer y sustentar por escrito dentro de los tres (3)

⁵ “(...) ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. (...)

(...)

PARÁGRAFO. Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece. (...) (Subraya fuera del texto original)



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

días siguientes ante la autoridad judicial que lo dictó y una vez concedido el recurso de apelación contra alguna de las decisiones previstas en el artículo 243 del CPACA sea remitido al superior, quien lo resolverá de plano.

4. DEL TÍTULO EJECUTIVO

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo incluyó un acápite relativo al proceso ejecutivo, y sus disposiciones, estableciendo en el artículo 99, cuales documentos **constituyen título ejecutivo a favor del Estado** descritos así:

“ARTÍCULO 99. DOCUMENTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO A FAVOR DEL ESTADO. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

- 1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.*
- 2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.*
- 3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.*
- 4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.*
- 5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor”. (Negrilla y Subrayado fuera del texto).*

En tal sentido el título ejecutivo, en materia contencioso administrativa se encuentra **determinado en el artículo 297** de la Ley 1437 de 2011, el cual establece:

“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 (...)*
- 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*



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01

Ejecutivo

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. (...)" (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En consecuencia, los requisitos formales y materiales del título ejecutivo están definidos en el art. 422 del C.G.P. así: 1º) **Debe existir un documento que provenga del deudor** o de su causante y constituya plena prueba contra él o una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción u otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley; 2º.) Dicho documento o sentencia debe contener una obligación clara, expresa y exigible.

Así las cosas, cuando se indica que la obligación **debe ser clara**, tal afirmación alude fundamentalmente a tres aspectos, descritos así: 1. Que la obligación sea **inteligible**, para dar a entender que el documento que la contiene debe estar redactado lógico y racionalmente. 2. Que la obligación sea **explícita**, característica que indica una correlación entre lo expresado, lo consignado en el respectivo documento con el verdadero significado de la obligación. 3. Que la obligación sea **exacta, precisa**, pues con el documento se quiere dar a entender que el objeto de la obligación y de los sujetos que en su elaboración intervienen, se encuentran bien determinados, valga decir, la exactitud y precisión se predicen tanto del contenido de la obligación como de las personas que hacen parte de su emisión. 4. **Que haya certeza** en relación con el plazo de la cuantía o tipo de obligación, o que ésta se pueda deducir con facilidad⁶.

Además otra característica relevante del título ejecutivo es su **intangibilidad**, entendida esta como la imposibilidad de que la autoridad judicial o administrativa pueda alterar las condiciones de la obligación claramente contenida en el documento base de la ejecución.

Por otra parte, en cuanto al deber de aportar los documentos que conforman un título ejecutivo es preciso señalar que **el ejecutante tiene el deber de aportar todos los documentos necesarios que acrediten la existencia de la obligación que se pretende ejecutar**, toda vez que al juez en el proceso ejecutivo le está vedado ordenar la corrección de la demanda para que el demandante allegue al

⁶ Alfonso Pineda Rodríguez e Hildebrando Leal López, en su obra "EL TÍTULO EJECUTIVO y LOS PROCESOS EJECUTIVOS", paginas 91, 92 y 93



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

expediente documentos para integrar el título, teniendo solamente tres opciones, como lo ha sostenido el Consejo de Estado⁷:

1. Librar el mandamiento ejecutivo cuando los documentos aportados con la demanda representan la obligación clara, expresa y exigible, que se pretende ejecutar.
2. Negar el mandamiento ejecutivo cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo.
3. Ordenar la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva (art. 423° C.G.P.) y una vez practicadas esas diligencias habrá lugar, por un lado, a librar mandamiento ejecutivo si la obligación es exigible y por el otro, a negarlo en caso contrario.

En tal sentido, frente a la falta de los documentos necesarios para librar el mandamiento de pago, el juez administrativo no debe aplicar lo dispuesto en el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, referente a la corrección de la demanda, sino que debe atenerse a lo señalado por el artículo 430 del Código General del Proceso, que expresa:

“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. (...)” (Negrilla y Subrayado fuera del texto)

Así las cosas, existe una condición para el juez en el sentido en que sólo podrá librar mandamiento ejecutivo, cuando con la demanda se acompañen los documentos que presten mérito ejecutivo, es decir, la acreditación del mérito ejecutivo de los documentos aportados con la demanda debe encontrarse satisfecha al momento en que el juez entre a decidir sobre la procedencia del mandamiento.

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

⁷ Sección Tercera, autos del 12 de julio de 2001, expediente 20.286, C. P. Dra. María Elena Giraldo Gómez y del 12 de septiembre de 2002, expediente 22.235, C. P. Dr. German Rodríguez Villamizar.



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01

Ejecutivo

de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, como lo establece el artículo 422 del C.G.P.

En consecuencia, 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 hacer, de dar o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos que ha de reunir todo título ejecutivo, no importa su origen⁸.

4. DEL TÍTULO EJECUTIVO DERIVADO DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

La Doctrina ha señalado, como se integra el título ejecutivo derivado de un contrato estatal, al respecto indicó:

“(...) 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, contratos, convenios que deberán igualmente anexarse con la demanda; 2) la copia auténtica del certificado de registro presupuestal, salvo que se trate del reclamo judicial de intereses cláusulas penales o multas por incumplimientos contractuales imputables a la administración; 3) la copia autenticada 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 para 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 confirió 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 sostenido el Consejo de Estado. “Es claro que si la base del cobro ejecutivo es un contrato, este debe ser acompañado de una serie de documentos que lo complementen y dan razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

De esta manera, desde el punto de vista formal, en materia de contratación estatal, se presentan distintos actos que constituyen título ejecutivo, los mismos que pueden ejecutarse ante esta Jurisdicción, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993¹⁰.

⁸ LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio. “Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano”, Dupré Editores, Tomo II, 7ª ed., Bogotá, 1999, págs. 388.

⁹La acción ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa, Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, cuarta Edición, Páginas 85 y 86.

¹⁰ “Artículo 75º.- Del Juez Competente. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativo.”



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

De igual manera, se puede considerar que en materia de contratación estatal, por regla general se requiere la conformación de un título ejecutivo complejo, pues el mismo está conformado por distintos documentos conexos, siendo indispensable que todos sean aportados en legal forma, esto es, en original o copia, sin embargo como toda regla general admite excepción cuando se aporta el acta de liquidación del contrato que se ha considerado un título suficiente para ejecutar las obligaciones derivadas de la relación contractual.

5. DEL TÍTULO EJECUTIVO DERIVADO DEL ACTA DE LIQUIDACIÓN

Teniendo en cuenta la excepción precitada, al respecto, es preciso indicar que la liquidación bilateral corresponde al balance o corte de cuentas que realizan y acogen de manera conjunta las partes del respectivo contrato, por tanto, esta modalidad participa de una naturaleza eminentemente negocial o convencional.

En términos generales, la liquidación que surge del acuerdo de las partes tiene las características de un negocio jurídico que como tal resulta vinculante para ellas. Este negocio jurídico que se materializa en el acta de liquidación, debe contener, si los hubiere, **los acuerdos, salvedades**, conciliaciones y transacciones a que se llegare para poner fin a las divergencias presentadas y dar por finiquitado el contrato que se ejecutó.

Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sostenido que cuando se realiza **liquidación bilateral o por mutuo acuerdo del contrato**, la respectiva acta suscrita entre las partes, contiene obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las mismas, de tal suerte que dicho **documento constituye título ejecutivo** y ello es así, como quiera que dicho acto se constituye en un negocio jurídico extintivo en el que las partes en ejercicio de su autonomía privada definen las cuentas del mismo, precisan el estado en que quedaron las prestaciones créditos y deudas recíprocas y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene¹¹.

¹¹ C.P. Ruth Stella Correa Palacio Radicación número: 25000-23-26-000-2002-01920-02(32666) 11 de noviembre de 2009



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

Recientemente el Consejo de Estado reiteró que el acta de liquidación bilateral del contrato **corresponde a un título ejecutivo autónomo**, habida cuenta que dicho acto constituye un acuerdo jurídico extintivo en el que las partes, en ejercicio de su autonomía privada, definen el estado en que quedaron sus cuentas y las obligaciones¹².

6. LO PRETENDIDO POR EL EJECUTANTE

Previo a resolver la alzada, se procede a hacer un recuento de la demanda ejecutiva, como se sigue:

- La parte ejecutante refirió que suscribió un contrato de prestación de servicios profesionales como abogado para asesoría jurídica en un caso específico, con la E.S.E Puesto de Salud de Corrales, correspondiente al N° 001 del año 2016.
- Indicó que el contrato fue iniciado el 04 de enero de 2016 y fue liquidado el 06 de enero de 2016, de acuerdo al acta bilateral del mismo día y en la cláusula primera se estableció la obligación de cancelar un saldo a favor del contratista de \$ 1.200.000.
- Como consecuencia de lo anterior, solicito **se libre mandamiento ejecutivo por valor de un millón doscientos mil pesos \$ 1.200.000, por concepto de saldo insoluto a favor del contratista y por los intereses moratorios desde el día siguiente de la suscripción del acta de liquidación y hasta cuando se haga efectivo el pago total de la obligación.**

7. HECHOS PROBADOS

En el expediente se encuentran acreditados los siguientes:

- Contrato de prestación de servicios No. 001 de 2016, suscrito el 04 de enero de 2016 entre el señor OSCAR ALBERTO CORREDOR ROJAS y el representante legal de la E.S.E Puesto de Salud de Corrales, cuyo objeto era la prestación de servicios profesionales como abogado para realizar asesoría del caso de la Señora María Alicia Torres Cely, en un

¹² C.P. María Adriana Marín, radicado: 11001-03-15-000-2019-02338-01, 25 de octubre de 2019



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

plazo de ejecución de 3 días y por un valor total de \$ 1.200.000 (fls. 4 a 9).

- Acta de inicio del contrato N° 001 de 2016, suscrita el 04 de enero de 2016 (fl. 10).
- Acta de terminación del contrato de prestación de servicios N° 001 de 2016, en la que se acordó de manera bilateral liquidar el contrato en mención y se determinó en la cláusula segunda el siguiente estado financiero (fl. 11):

Valor inicial	\$ 1.200.000
Valor adicional	\$ 0
Valor total del contrato	\$ 1.200.000
Valor ejecutado	\$ 1.200.000
Valor no ejecutado	\$ 0
Saldo a favor del contratista	\$ 1.200.000
Saldo a favor de la entidad	\$ 0

- Con la interposición del recurso de reposición y en subsidio de apelación, la parte ejecutante allegó remisión vía correo electrónico del 05 de febrero de 2016 y 30 de abril de 2018, de la cuenta de cobro y soportes de la seguridad social (fls.23 a 26).
- Respuesta emitida por la Gerente de la E.S.E Puesto de Salud de Corrales de fecha 06 de agosto de 2016 (fl. 38), respecto de la imposibilidad por vía administrativa de cancelar la obligación alegada por el ejecutante.

8. CASO CONCRETO

La Sala en atención del artículo 297 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 430 del CGP y las consideraciones de la base del título ejecutivo, colige que lo pretendido por el ejecutante se circunscribe al **pago del saldo insoluto a favor contenido en el acta de liquidación bilateral** del contrato N° 001 de 2016 (fl. 11).



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

No obstante lo anterior, la instancia al atender los motivos de inconformidad del recurrente frente al auto del 13 de septiembre de 2019 (fls. 15 a 18), advierte que la *a-quo*, consideró que de la documentación aportada con la demanda esto es contrato y acta de liquidación del mismo, se predica una obligación clara y expresa, **pero no exigible**, en virtud a que la cláusula cuarta del acuerdo contractual imponía la carga de radicar la factura y demás documentos, situación que en su criterio no probada y a partir de la cual el título no es exigible.

Al respecto ha de precisar la Sala dos circunstancias probadas en el caso en estudio, la primera que el ejecutante allegó al momento de radicar la demanda ejecutiva el acta de liquidación bilateral del contrato N° 001 de 2016 (fl. 11) y de otra parte que el contenido de la cláusula cuarta del acuerdo contractual, señalo de manera expresa que se realizaría un único pago una vez se liquide el contrato.

Así las cosas al analizar los argumentos del recurrente, las consideraciones expuestas y los hechos probados, para la Sala está probado que la **base del título ejecutivo en el asunto en estudio, es el acta de liquidación de manera autónoma y sin sometimiento a condiciones o documentación diferente**, aspecto que conllevan a revocar la decisión de la A-quo del 13 de septiembre de 2019, en cuanto realizo un estudio de un título ejecutivo complejo.

De igual manera, la Sala avizora que el contenido de la cláusula cuarta del acuerdo contractual señalo de manera expresa que se realizaría un único pago una vez se liquide el contrato, en tal sentido la radicación de la factura, soportes de la seguridad social y certificado del supervisor, debían acreditarse de manera previa a la suscripción del acta de liquidación y no de manera posterior a ella, por lo que el análisis efectuado en el auto recurrido impuso una carga que no está constituida en el título ejecutivo que se reclama.

Adicionalmente para la Sala, tal y como se ha descrito en líneas anteriores expuestas en el acápite considerativo, **el acta de liquidación bilateral del contrato, presta mérito ejecutivo de manera autónoma** y el estudio en los términos del artículo 422 del CGP, debe efectuarse sobre dicho título cuando en ella consten obligaciones claras, expresas y exigibles en favor de cualquiera de las partes, en virtud a que si el contrato ya ha sido liquidado, la existencia de



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

dichas obligaciones a cargo de alguno de los contratantes se acredita con el acto de liquidación, por ser el documento mediante el cual se hace el balance financiero y final de cuentas.

En consecuencia, liquidado el contrato debe estarse a lo resuelto en la liquidación respecto de las obligaciones derivadas del contrato estatal, sin remitirse a condiciones diferentes a las plasmadas en el acta de liquidación.

La doctrina ha establecido que los créditos reconocidos en el acta de liquidación bilateral del contrato estatal, en cuanto a su exigibilidad, pueden quedar sujetos al cumplimiento de una condición o plazo, pero sino se someten a tales circunstancias, la obligación que allí conste será pura y simple y por lo tanto, exigible y ejecutable¹³.

De manera que de todo lo descrito, encuentra la Sala que no es necesario aportar el contrato estatal liquidado para configurar el título ejecutivo¹⁴ o **realizar solicitudes y condiciones diferentes cuando ya se cuente con la liquidación de muto acuerdo del acto contractual**, debido a que en la acta de liquidación se define el estado económico del negocio jurídico, así como el balance final de las obligaciones de las partes, debiendo estarse a lo resuelto y consignado en la misma, así que habrá lugar a revocar la decisión de la *a quo*, para que proceda de encontrar satisfechos los requisitos formales y sustanciales del título ejecutivo a proferir el mandamiento de pago en este proceso, sin que a ello pueda oponer las razones que dan lugar a la revocatoria del auto recurrido y atendiendo los parámetros dados en esta providencia, teniendo como título el acta de liquidación por sí sola.

¹³ Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, *La acción ejecutiva ante la jurisdicción contenciosa administrativa*, Quinta edición, página 165.

¹⁴ C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, radicado 25000-23-36-000-2018-00876-01, auto del 30 de julio de 2019



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

Por lo anterior, el acta de liquidación bilateral allegada con la demanda, **constituía el título ejecutivo autónomo sin sometimientos a mas condiciones que es ejecutable ante esta jurisdicción** y que conlleva a revocar la decisión adoptada por la A-quo, en el auto del 13 de septiembre de 2019 respecto del título ejecutivo, al imponer la carga de allegar la radicación de la factura para establecerlo como complejo y sobre el cual realizo el estudio del mandamiento.

En consecuencia para la Sala, la decisión del 13 de septiembre de 2019, será revocada y en su lugar se dispone que la juez de instancia de encontrar satisfechos los requisitos formales y sustanciales del título ejecutivo, proceda a proferir el mandamiento ejecutivo en este proceso, sin que a ello pueda oponer las razones que dan lugar a la revocatoria del auto recurrido y atendiendo los parámetros dados en esta providencia, en concordancia con lo preceptuado por el artículo 297 del CPACA y artículo 422 del CGP.

4. COSTAS

En materia de costas, el artículo 188 del C.P.A.C.A, acogió el régimen objetivo del Código General del Proceso para su imposición, por lo que debe entenderse que al tenor del artículo 361 de este último, las costas se encuentran integradas por las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso, y por las agencias en derecho.

Así las cosas, conforme al artículo 365 del C.G.P. se condenará en costas a la parte que se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, por lo que habiéndose resuelto el presente recurso a favor del apelante, no cabe condena en costas. Por consiguiente, la Sala se abstendrá de imponer condena en costas dentro de las presentes actuaciones.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto del 13 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sogamoso, por medio del cual se negó el mandamiento ejecutivo a favor del señor Oscar Alberto Corredor Rojas, en contra de la E.S.E. Puesto de Salud de Corrales.



Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

SEGUNDO: ORDENAR al juez de instancia proceda a efectuar un estudio completo sobre el título ejecutivo contenido en el acta de liquidación bilateral y de encontrar satisfechos los requisitos formales y sustanciales, a proferir el mandamiento ejecutivo respectivo.

TERCERO: Sin condena en costas en ésta instancia.

CUARTO: Una vez en firme este proveído, devuélvase las presentes diligencias al Juzgado de origen. Déjense las anotaciones que sean del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

Hoja de Firmas

Demandante: Oscar Alberto Corredor Rojas
Demandado: E.S.E Puesto de Salud de Corrales
Expediente: 157593333001-2018-00273-01
Ejecutivo

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS

del grupo de empresas que integran el Estado Financiero por estado

del 18 de febrero de 2020

EL SECRETARIO

