

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA

Consejera Ponente (E): GLADYS AGUDELO ORDÓÑEZ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil diez (2010)

Radicación: 54001-23-31-000-2009-00224-01 (37.574)

Ejecutante: CAFESALUD E.P.S. S.A.

Ejecutado: Municipio de Cúcuta, Norte de Santander

Referencia: Ejecutivo Contractual

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto de 6 de agosto de 2009, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante el cual se negó el mandamiento de pago en contra Municipio de Cúcuta (Norte de Santander).

ANTECEDENTES

El 10 julio de 2009, la Entidad Promotora de Salud, CAFESALUD S.A., por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva contra el Municipio de Cúcuta (Norte de Santander), con la finalidad de obtener mandamiento de pago respecto de las sumas de dinero que, por concepto de capital e intereses de mora, le adeuda el citado municipio, obligaciones derivadas de los títulos ejecutivos complejos constituidos por los Contratos de Administración de Recursos del Régimen Subsidiado números 200701900 (1500126), 200701300 (1500125), 200700300 (15400124), D-09/2006 (15400123) y D-09/2006 (15400122), sus respectivos otrosí y las actas de liquidación.

Para el efecto, se solicitó:

"(...) para que previos los trámites correspondientes se sirva librar mandamiento de pago por las siguientes sumas de dinero contra el MUNICIPIO DE CÚCUTA – NORTE DE SANTANDER:

1). Contra el MUNICIPIO DE CÚCUTA NORTE DE SANTANDER por la suma total de **UN MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS ONCE PESOS CON CINCO CENTAVOS M/CTE (\$1,677.556.411.05)** por concepto de capital, derivada de los contratos de Administración de Régimen Subsidiado **200701900 (15400126)**, vigencia 01 de julio de 2007 al 30 de

septiembre, su otro sí No. 01 del 30 de septiembre de 2.007 y su correspondiente Acta de Liquidación del 15 de enero de 2009; contrato No. **200701300 (15400125)**, vigencia 01 de abril del 2007 al 30 de septiembre de 2007, su otro sí No. 01 del 30 de septiembre de 2007, y su correspondiente Acta de Liquidación del 15 de enero de 2009, contrato No. **200700300 (15400124)** vigencia 01 de abril de 2007 al 30 de septiembre de 2007, sus otros síes Nos. 01 del 1 de septiembre de 2007, 02 del 30 de septiembre de 2007, 03 del 30 de septiembre de 2007, 04 del 28 de noviembre de 2007, 05 fecha de inicio del 1 de enero de 2008 y 06 fecha de inicio del 01 de 2008, que modificó y/o adicionó el contrato inicial siendo su última vigencia hasta el 31 de marzo de 2008, y su correspondiente acta de liquidación suscrita el 01 de enero de 2009, contrato No. **D-09/2006 (15400123)**, vigencia 01 de octubre de 2006 al 30 de noviembre de 2006 sus otros síes y su correspondiente acta de liquidación del 9 de julio de 2007, y contrato No. **D-09/2006 (15400122)**, vigencia 01 de octubre de 2006 al 30 de noviembre de 2006 y su correspondiente acta de liquidación del 09 de julio de 2007.

2.) Por los intereses moratorios desde el 15 de Enero de 2009 para los contratos 200701900 (15400126), 200701300 (15400125), 200700300 (15400124), desde el 09 de julio de 2007 para los contratos D.09/2006 (15400123) y D-09/2006 (15400122), en su orden respectivamente, según lo pactado entre las partes en la cláusula décima de cada contrato suscrito, sobre el reconocimiento que hará el contratante a favor del contratista de intereses de mora a la tasa establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y adunas Nacionales, DIAN, ya que el Municipio no ha girado los recursos en el plazo determinado (...)

(Folios 151 a 154)

Como fundamento fáctico de la demanda, la entidad ejecutante, en síntesis señaló los siguientes:

"1°. EL MUNICIPIO DE CÚCUTA, suscribió con mi poderdante los Contratos de Administración de Recursos del Régimen Subsidiado (...).

2°. Las Actas de Liquidación de los Contratos suscritos por el Municipio demandado y mi representada se expidieron y firmaron tres de ellas el **15 de enero de 2009** y dos el **09 de julio de 2007**, por lo que la fecha de exigibilidad deberá entenderse a partir del día siguiente a la expedición del Acta según cada contrato liquidado, esto es, tres a partir del **16 de enero de 2009**, y dos a partir del **10 de julio de 2007**, respectivamente.

"3°. La parte demandada no cumplió la obligación de pago derivada del contrato y del acta de liquidación suscritos, cuyo término se encuentra vencido, encontrándose en mora de pagar al municipio la suma de UN MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS ONCE PESOS CON CINCO CENTAVOS M/CTE (**\$1.677.556.411.05**) y los intereses moratorios pactados por las partes en la Cláusula Décima de cada uno de los Contratos mencionados en el numeral 1 anterior.

"4°. El valor inicial del Contrato No. 200701900 (**15400126**) fue de \$119.364.451.20, del contrato 200701300 (**15400125**) de \$35.502.105.60, del contrato 200700300 (**15400124**) de \$3.819.548.649.60 del contrato D.09/2006 (**15400123**) de \$1.162.864.266, del contrato D09/2006 (**15400122**) del \$32.425.922.88, respectivamente, sobre los cuales el MUNICIPIO DE CUCÚTA **ha efectuado abonos a capital, adeudado a la fecha la suma determinada en el numeral 3 anterior.**

"5°. El MUNICIPIO DE CÚCUTA no ha atendido los múltiples requerimientos para el pago de la obligación por parte de CAFESALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., por lo que acudo a la demanda ejecutiva contractual con el fin de que la obligación no quede insoluta.

"6°. La obligación emerge directamente del contrato estatal y acta de liquidación y demás documentos pertenecientes a éste, en consecuencia conforme al artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, constituye una obligación clara, expresa y actualmente exigible de pagar una cantidad líquida de dinero como se desprende de ellos y se aprueba con su contenido.

"7°. Los citados contratos y las actas de liquidación suscritos entre CAFESALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. y el MUNICIPIO DE CÚCUTA, hoy demandante y demandado prestan mérito ejecutivo.

"(...)"

(Folios 151 a 159)

En escrito separado solicitó como medidas cautelares, el embargo y secuestro de los dineros que el Municipio ejecutado tenga depositados en la cuenta del Fondo Local de Salud.

Providencia impugnada.

Mediante auto de 6 de agosto de 2009, el Tribunal Administrativo del Norte de Santander, se abstuvo de librar el mandamiento de pago deprecado, con fundamento en que no existe claridad en el título, pues, el resultado de los valores señalados en las Actas de Liquidación, resulta superior a la cifra frente a la cual se pretende librar mediante mandamiento ejecutivo, sin que se hubiera determinado con claridad la razón de la deducción, en este sentido el Tribunal, sostuvo:

"Revisado el líbello demandatorio y sus anexos se constató que los Contratos de Administración de Recursos del régimen Subsidiado, que se pretende demandar son los siguientes:

NO. CONTRATO	VIGENCIA	OTRO SÍ	VIGENCIA	VR. A PAGAR ACTA LIQ.
200701900 DE 01-07-07 (15400126) Fls. 15 a 17	01-07-07 A 30-09-07	200701901 DE 30-09-07	01-10-07 A 31-03-08	\$30.407.158.70
200701300 DE 01-04-07 (15400125) Fls. 33 a 35	01-04-07 A 30-09-07	2007013001 30-09-07	01-10-07 A 30-09-07	\$5.576.409.47

200700300 DE 01-04-07 (15400124) Fls. 78 a 85	01-04-07 A 30-09-07	200700301 DE 01-09-07 200700302 DE 30-09-07 200700303 DE 30-09-07 20070304 DE 28-11-07 200700305 200700306	01-09-07 A 30-09-07 01-10-07 A 30-11-07 01-10-07 A 31-12-07 01-12-07 A 31-12-07 01-01-08 A 31-03-08 01-01-08 A 31-03-08	\$1.412.596.89
D-09/2006 DE 01-10-06 (15400123) Fls. 100 a 103	01-10-06 a 30-11-06	001 DE 20-11-06 002	01-10-06 A 30-11-06 01-10-06 A 31-03-07	\$711.610.757.04
D-19/2006 DE 01-10-06 (15400122) Fls. 130 a 131				\$5.468.954.78
TOTAL:				\$2.165.660.172.91

"En el sub examine, advierte la Sala de Decisión, que se pretende que se libre orden de pago por la suma de \$1.677.556.411.05 siendo que las Actas de Liquidación nos arroja un valor a pagar de \$2.165.660.172.91; pues no se precisa por la ejecutante, si de ésta última cifra se han pagado algunos valores, ni se especifica qué sumas se adeudan de las mencionadas actas y que correspondan al valor que se intenta ejecutar, en consecuencia, al no existir claridad del título y por ende no ser expresa la obligación, habrá de negarse la solicitud de mandamiento de pago.
"(...)"

Recurso de apelación

Dentro del término legal, el ejecutante formuló recurso de apelación contra el auto anterior, con el propósito de que fuera revocada la decisión contenida en el auto recurrido y en su lugar se libre mandamiento de pago respecto de la suma de dinero solicitada en la demanda o en su defecto, se inadmita la misma con el objeto de subsanarla, en el sentido de allegar prueba de los pagos parciales efectuados por la entidad.

Para el efecto sostuvo:

"1. Considera el Tribunal Contencioso Administrativo de Cúcuta (*sic*), Norte de Santander, M.P. Jaime Alberto Galeano que pretende el demandante que se libre orden de pago por la suma de \$1.677.556.4411.05 siendo que en las actas de liquidación encuentra un valor a pagar de \$2.165.660.172.1, sin que precise el ejecutante si de esta última cifra se han pagado algunos valores, ni se especifica qué sumas se adeudan de las actas que relaciona en su auto, mismas determinadas en la demanda, y que corresponden al valor que se intenta ejecutar, por lo que no existe claridad en el título y por ello no es expresa la obligación, suficiente ello para denegar el mandamiento de pago.

"(...)"

"5. Aún cuando las sumas a pagar por el Municipio determinadas en las actas de liquidación suscritas, arrojan la suma total de \$2.165.660.172.91 que hacen parte del título ejecutivo complejo, **se establece expresamente en el escrito de demanda que el Municipio ha efectuado abonos a capital**, adeudando en total a la fecha la suma determinada en el numeral 3 del libelo de demanda, es decir, la suma de **\$1.677.556.411.05**, por lo que si se señaló por parte de la demandante la suma actual adeudada por el Municipio, ya que debido a los pagos por abonos recibidos por la demandante, tal como se dijo en el numeral 4 de la demanda, deducidos del valor total de las Actas de Liquidación, no correspondería a la realidad fáctica el cobro de la suma de **\$2.165.660.172.91** aún cuando sea esta la suma que se establece derivada de las Actas de Liquidación de los contratos, misma que el H. Magistrado muy juiciosamente detalla en el auto en que niega el mandamiento de pago.

"6. Según lo preceptuado en el artículo 488, en concordancia con lo reglado en el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil, prestan mérito ejecutivo aquellas obligaciones de dar (incluida la de pagar una suma líquida de dinero), hacer, o no hacer, o mixtas, siempre y cuando consten en forma clara, expresa y actualmente exigible, en un documento o conjunto de documentos que provengan del deudor y de su causante y constituyan plena prueba contra él (...).

7. En ese orden de ideas, el título ejecutivo que para el caso es complejo, está integrado por el conjunto de documentos aportados con la demanda sobre los cuales en su esencia no encuentra el despacho de conocimiento objeción alguna.

8. Se establece en la demanda por la parte ejecutante que los plazos para el pago se han cumplido y el Municipio demandado no ha cancelado los valores adeudados en suma total de \$1.677.556.411.05, constituyéndose en una obligación clara, expresa y exigible contenida en el título ejecutivo complejo, y **disminuida en su valor por los abonos realizados por el Municipio que entiende la demandante debe reconocer en este proceso (...).**

"9. Es de señalar que el título ejecutivo tal como está conformado no es susceptible de modificación, como sí de aclarar a través de la manifestación del demandante sobre los abonos recibidos, reflejados en el escrito de la demanda, de allí que la suma objeto de cobro es inferior al valor resultado del ejercicio de sumatoria del valor de las Actas.

"10. Igualmente se considera pertinente expresar que tratándose de procesos de ejecución de que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa (artículo 75 de la Ley 80 de 1993), las obligaciones señaladas como insolutas deben tener su fuente en un contrato estatal, por lo que la idoneidad del título de recaudo

ejecutivo debe ostentar atributos que consten en la documentación aportada, considerando que el contrato tenga aptitud para obligar a las partes, de acuerdo con la ley y los términos en los que se concibió; que el demandante acredite las pruebas de haber cumplido con todas las obligaciones que emanan del contrato, y de haber sido reconocido su objeto a satisfacción por parte del Municipio, que para el caso subjudice se lee en el contenido de las Actas de liquidación suscritas por las partes; que la obligación (sea) insoluta, en cuanto a su existencia y cuantía, aparezca claramente determinada, o sea determinable; que la obligación se encuentre vencida, de acuerdo con la ley del propio contrato, como en efecto se demostró en el libelo de la demanda.

"11. En efecto, la existencia y cuantía de la obligación a favor de la demandante se encuentra claramente determinada en las actas de liquidación suscritas, y ahora es perfectamente determinable para efecto de los abonos realizados al Municipio, por lo que se estableció en la demanda la suma a cobrar total de \$1.677.556.411.05.

"(...)"

Folios 161 a 163).

CONSIDERACIONES:

Por ser procedente el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante, contra la providencia de fecha 6 de agosto de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante la cual se negó el mandamiento de pago formulado contra el Municipio de Cúcuta (Norte de Santander), la Sala abordará su análisis.

De conformidad con lo establecido en el artículo 488 del C.P.C., podrán demandarse ejecutivamente las obligaciones "*claras, expresas y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y que constituyan plena prueba contra él (...)*".

En cuanto las características propias de las obligaciones que prestan mérito ejecutivo en los términos del artículo 488 antes citado, esta Sala en reiteradas oportunidades, ha sostenido:

"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."¹

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 27 de enero de 2005, expediente 27.322.

De igual modo, la Sala ha considerado²:

"Por su parte, la Sala ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los requisitos señalados en la ley procesal civil para que las obligaciones sean ejecutables, y ha señalado que requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo. Las primeras miran, a que se trate de documento o documentos que conformen unidad jurídica; que emanen del deudor o de su causante (...). Las segundas condiciones; de fondo, atañen a que de ese o esos documentos (...) aparezca a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, una obligación clara expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple apreciación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.

Frente a estas condiciones, ha señalado la doctrina, que por expresa debe entenderse cuando aparece manifiesta 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; 'faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o interpretación personal indirecta'³"

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 preceptuados en la ley (artículo 488 C.P.C.), y que, como se señaló, 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.

Reunidos los requisitos legales, observada la competencia y ante la certeza jurídica de la obligación y de su exigibilidad, el Juez ejecutivo deberá librar mandamiento de pago, como así lo dispone el artículo 497 del C.P.C., que para el efecto prevé:

² Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 10 de abril de 2003, Expediente 23.589

³ MORALES MOLINA, Hernando. *Compendio de derecho procesal. El proceso civil. Tomo II*

"Mandamiento Ejecutivo. Artículo 497 C.P.C. Presentada la demanda con arreglo a la ley, **acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el Juez librará mandamiento de pago** ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida si fuere procedente, o en la que aquél considere legal".

Caso concreto

En el *sub-lite* el Tribunal de conocimiento niega el mandamiento de pago deprecado por la Empresa Promotora de Salud - CAFESLUD EPS -, con el argumento de que no existe claridad en la obligación que se pretende ejecutar, por cuanto, sumados los valores contenidos en las Actas de Liquidación de los Contratos de Administración de Régimen Subsidiado suscritos entre las partes y que forman parte del título ejecutivo, se obtiene una obligación dineraria, **superior** a la que el ejecutante solicita se libre mandamiento de pago.

A juicio del recurrente, la apreciación del Tribunal es inadecuada, toda vez que en la demanda se señaló expresamente que el mandamiento de pago debía librarse sólo por el monto deprecado, en atención a que la entidad ejecutaba había efectuado **pagos por abonos parciales a la obligación**, en esa medida, y por no encontrar el Tribunal reparo en la existencia del título ejecutivo, debía librarse el mandamiento ejecutivo.

Revisada la demanda ejecutiva, encuentra la Sala que el título ejecutivo contentivo de la obligación, necesario para librar el mandamiento ejecutivo, es de aquellos denominados títulos ejecutivos complejos, como quiera que está constituido, en primer orden, por los Contratos para la Administración del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud Números 200701900 consecutivo **(15400126)**; 200701300 consecutivo **(15400125)**; 20070300 **(15400124)**; D-09/2006 consecutivo **(1540023)** y finalmente contrato número D-19/2006 **(15400122)**, cuyo objeto consistió, en cada uno de ellos *"en la administración de los recursos del régimen subsidiado en salud y aseguramiento de los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, régimen subsidiado, identificados mediante listado anexo y que libremente hayan seleccionado a esta ARS, con el fin de garantizar a los mismos, la prestación de los servicios de salud contemplados en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado vigente al momento de prestación de prestación de servicios y de conformidad con la Ley 100 de 1993*

(...)”, suscritos entre las partes, e igualmente, por los respectivos otrosíes del contrato.

Los referidos contratos y otrosíes fueron allegados en documentos auténticos por lo que podrán ser valorados sin restricción alguna.

En segundo lugar, el título ejecutivo está contenido en las Actas de Liquidación Bilateral de cada uno de los contratos de Administración de Régimen Subsidiado, las cuales fueron suscritas por el Secretario de Salud del Municipio de Cúcuta y por un representante de CAFESALUD EPS, las cuales fueron aceptadas por éste último; del contenido de las Actas de Liquidación, es posible referir la siguiente información:

- Acta de Liquidación de Contrato de Administración de Recursos de Régimen Subsidiado número **200701900** consecutivo (**15400126**), con registro de saldo a favor de ARS, por valor de **\$30.407.158.70**, en ella se estipuló:

“Las partes manifiestan que la presente liquidación se realizó previo consentimiento y consensualismo entre ellas. Las partes se comprometen a pagar los dineros especificados en esta acta en el término de 30 días calendario. En constancia se aprueba y se firma la presente acta por los que en ella intervinieron, en San José de Cúcuta, a los **15 días de enero de 2009”**.

(Folio 15)

- Acta de Liquidación de Contrato de Administración de Recursos de Régimen Subsidiado número **200701300** consecutivo (**15400125**), con registro de saldo a favor de ARS, por valor de **\$5.576.409.47**, en ella se estipuló:

“Las partes manifiestan que la presente liquidación se realizó previo consentimiento y consensualismo entre ellas. Las partes se comprometen a pagar los dineros especificados en esta acta en el término de 30 días calendario. En constancia se aprueba y se firma la presente acta por los que en ella intervinieron, en San José de Cúcuta, a los **15 días de enero de 2009”**.

(Folio 33)

- Acta de Liquidación de Contrato de Administración de Recursos de Régimen Subsidiado número **200700300** consecutivo (**15400124**), con registro de saldo a favor de ARS, por valor de **\$1.412.596.892.92**, en ella se estipuló:

"Las partes manifiestan que la presente liquidación se realizó previo consentimiento y consensualismo entre ellas. Las partes se comprometen a pagar los dineros especificados en esta acta en el término de 30 días calendario. En constancia se aprueba y se firma la presente acta por los que en ella intervinieron, en San José de Cúcuta, a los **15 días de enero de 2009**".

(Folio78)

- Acta de Liquidación de Contrato de Administración de Recursos de Régimen Subsidiado número **D 09 de 2006** consecutivo (**15400123**), con registro de saldo a favor de ARS, por valor de **\$711.610.757.04**, en ella se estipuló:

"Las partes manifiestan que la presente liquidación se realizó previo consentimiento y consensualismo entre ellas. Las partes se comprometen a pagar los dineros especificados en esta acta en el término de 30 días calendario. En constancia se aprueba y se firma la presente acta por los que en ella intervinieron, en San José de Cúcuta, a los **09 días de julio de 2007**".

(Folio100)

- Acta de Liquidación de Contrato de Administración de Recursos de Régimen Subsidiado número **D 19 de 2006** consecutivo (**15400122**), con registro de saldo a favor de ARS, por valor de **\$5.468.95.78**, en ella se estipuló:

"Las partes manifiestan que la presente liquidación se realizó previo consentimiento y consensualismo entre ellas. Las partes se comprometen a pagar los dineros especificados en esta acta en el término de 30 días calendario. En constancia se aprueba y se firma la presente acta por los que en ella intervinieron, en San José de Cúcuta, a los **09 días de julio de 2007**".

(Folio130)

Los documentos contentivos de las Actas de Liquidación Bilateral de cada uno de los contratos, fueron allegados con la demanda por el ejecutante en copia auténtica, por lo que podrán ser valorados sin restricción alguna.

Para la Sala, las obligaciones dinerarias contenidas en las Actas de Liquidación de los Contratos de Administración del Régimen Subsidiado, las cuales fueron soportadas con los respectivos contratos y otrosíes, contienen una obligación clara, expresa y actualmente exigible, en los términos previstos en el artículo 488 del C.P.C., por lo que prestan mérito ejecutivo.

En efecto, cotejado el contenido de dichas actas, es posible establecer que i) fueron suscritas conjuntamente por las partes y en ellas se estipuló que la liquidación del contrato "se realizó previo consentimiento y consensualismo entre ellas" ii) contienen una obligación dineraria a cargo de la entidad ejecutada, en la medida en que muestran un saldo a favor de la ARS, luego de efectuado el cruce de cuentas entre las partes contratantes iii) los saldos de la obligación a cargo de la ejecutada reflejan una cifra determinada consistente en pagar una cantidad líquida de dinero iv) de conformidad con la fecha en la cual se suscribieron cada una de las actas y el plazo otorgado para su pago, se advierte que las obligaciones en ellas contenidas resultan exigibles al momento de presentación de la demanda ejecutiva.

En relación con el contenido de las Actas de Liquidación Bilateral de los contratos, esta Sala⁴ ha señalado:

"La Sala considera que las obligaciones por cuya ejecución se adelanta este proceso **son exigibles desde la liquidación del contrato, realizada de manera conjunta** (...). Recuérdese que la liquidación bilateral del contrato es un negocio jurídico celebrado entre las partes contratantes, que contiene el corte de cuentas del contrato. Conforme lo ha manifestado la jurisprudencia de la Sala, el **acta de liquidación del contrato, suscrita sin observaciones, vincula a quienes la suscriben, bajo el entendido de que a nadie le es lícito venir contra sus propios actos**. Una vez que las partes suscriben el acta de liquidación del contrato sin reparos, en la que constan deudas o acreencias, quedan resueltas las diferencias que entre ellas pudiesen haber y son éstas, deudas o acreencias, las únicas vigentes entre las partes con ocasión de la ejecución de las obligaciones principales del contrato (...). Con fundamento en lo anterior la Sala concluye que los valores por cuya ejecución se interpuso la demanda, son los contenidos en el acta de liquidación del contrato, exigibles desde la fecha en que se produjo este acto jurídico bilateral."

Igualmente, la Sala ha sostenido que las obligaciones contenidas en las Actas de Liquidación Bilateral de los contratos estatales, contienen obligaciones

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera Sentencia de 3 de agosto de 2000. Actor: CONSORCIO CONSTRUDISA LTDA. Expediente Número: 17979.

claras, expresas y exigibles, por lo que constituyen títulos ejecutivos, susceptibles de ser objeto de mandamiento de pago, en este sentido se precisó:

"De igual forma, cuando se realiza la 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 contiene.**" ⁵

Bajo estos lineamientos jurisprudenciales resulta claro que las obligaciones contenidas en las actas de liquidación de los contratos de administración de recursos del Régimen Subsidiado, antes referidos, son exigibles una vez vencido el plazo de los 30 días que las partes acordaron para su pago.

Ahora, el argumento esgrimido por el Tribunal de instancia en cuanto se abstuvo de librar mandamiento de pago por no existir claridad de la obligación, en el entendido que la suma pretendida por el ejecutante y frente a la cual solicita se libre mandamiento de pago, resulta inferior al monto de la obligación contenida en los títulos ejecutivos, para la Sala no es de recibo en la medida en que, el ejecutante, tanto en la demanda ejecutiva como en la sustentación del recurso de apelación, sostiene que la deducción de dicha cifra corresponde a los **pagos por abonos parciales de la obligación efectuados por la entidad ejecutante**, de lo cual se infiere que en este caso medió el pago parcial de la obligación, por lo que al juez no le es dable, al momento de examinar la existencia del título ejecutivo con el objeto de librar o no el mandamiento, exigirle al ejecutante que pruebe la existencia de dichos pagos, pues tal supuesto no es un elemento constitutivo del título ejecutivo, sino que constituye un medio exceptivo necesario para enervar la pretensión del mandamiento de pago.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 2009, Actor: Directorado de Carreteras de Dinamarca, Expediente número: 25000-23-26-000-2002-01920-02(32666)

Lo anterior conlleva a precisar que, cuando el ejecutante aduce que el ejecutado pagó parcialmente el contenido de la obligación, dicha apreciación contiene una afirmación indefinida que invierte la carga de la prueba, es decir, quien deberá probar que efectuó o no el pago de la obligación es el ejecutado cuando lo proponga como exceptivo de la obligación.

En ese contexto, no puede el Tribunal cuestionar la existencia del título ejecutivo aduciendo la falta de prueba de los pagos parciales de la obligación, pues, ello implicaría, cada vez que se efectúen tales pagos, la necesidad de constituir un nuevo título ejecutivo que contenga el nuevo monto de la obligación.

Por lo expuesto la decisión contenida en el auto recurrido, tendiente a abstenerse de librar mandamiento ejecutivo, se revocará, consecuentemente se librará el mandamiento ejecutivo deprecado por CAFESALUD EPS S.A., toda vez que los documentos aportados como título de recaudo cumplen con los requisitos señalados en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil.

En este punto, resulta necesario precisar que el mandamiento de pago se librará por la suma deprecada por el ejecutante en la demanda ejecutiva, la cual corresponde al valor de **\$1.677.556.411.05**, teniendo en cuenta que, si bien, la obligación contenida en los títulos ejecutivos asciende a la suma de **2.165.660.172.91**, la deducción corresponde a los pagos parciales efectuados por la entidad ejecutada, y tal supuesto, como se dijo en precedencia, no debe probarse al momento de constituirse el título y de contera, no deberá ser objeto de valoración al momento de definirse sobre su existencia, en esa medida, la obligación dineraria frente a la cual se pretende librar mandamiento de pago, está soportada en los respectivos títulos ejecutivos, los cuales prestan mérito ejecutivo, pero el monto de la obligación a partir del cual se libra el mandamiento ejecutivo, corresponderá a aquel frente al cual el ejecutado formula su pretensión.

En relación con la solicitud de medidas cautelares deprecadas por el ejecutante, esta Sala se abstendrá de efectuar pronunciamiento alguno, por las siguientes razones:

Si bien al tenor de lo preceptuado en el inciso cuarto del artículo 513 del Código de Procedimiento Civil⁶, el "embargo y secuestro de los bienes que el ejecutante denuncie como propiedad del ejecutado" se decidirá simultáneamente con el mandamiento ejecutivo, y teniendo en cuenta que la orden que habrá de impartirse en esta instancia fundamentalmente consiste en librar dicho mandamiento, deberá, en ese orden, decidirse también sobre la procedencia de las medidas cautelares deprecadas por el ejecutante.

No obstante, si ello fuera así y se resolviera la procedencia de las medidas cautelares en esta misma providencia, la decisión que en este sentido se adopte quedaría sin recurso alguno, pues, lo cierto es que la competencia de la Sala se circunscribe a desatar en segunda instancia, el recurso de apelación formulado contra la decisión del Tribunal en cuanto se abstuvo de librar el mandamiento ejecutivo deprecado por la ejecutante, de modo que al proferirse decisión sobre las medidas cautelares, la misma se sujetaría a la decisión contenida en el auto que resuelve en segunda instancia el objeto de la apelación, lo cual conllevaría a que la decisión sobre medidas cautelares no podría ser objeto de recurso alguno, vulnerándose de tal forma, el principio de la doble instancia y del debido proceso, máxime si se tiene en cuenta que en el inciso final del artículo 513 citado, prevé que contra la providencia que resuelva las medidas cautelares, bien por que se decrete o se niegue, **procederá el recurso de apelación en el efecto devolutivo.**

En esas condiciones, el Tribunal de primera instancia procederá a resolver la solicitud de medidas cautelares consistentes en el embargo y secuestro de los bienes denunciados en la demanda ejecutiva, previo a la notificación personal del mandamiento de pago librado en este proveído.

ARTÍCULO 513. EMBARGO Y SECUESTRO PREVIOS. Desde que se presente la demanda ejecutiva podrá el demandante pedir el embargo y secuestro de bienes del demandado.

Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables.

(...)

La solicitud de embargo se formulará en escrito separado, y con ella se formará cuaderno especial.

Simultáneamente con el mandamiento ejecutivo, el juez decretará, si fueren procedentes, los embargos y secuestros de los bienes que el ejecutante denuncie como de propiedad del ejecutado, bajo juramento que se considerará prestado por la presentación del escrito, los cuales se practicarán con sujeción a lo dispuesto en el artículo 515 y el Título XXXV de este Código.

(...)

El auto que decrete o niegue las medidas cautelares y el que las revoque por vía de reposición, son apelables en el efecto devolutivo.

En este mismo sentido la Sala de Decisión se ha pronunciado, en los siguientes términos:

"Por último, la Sala pone de presente, que si bien libraré mandamiento de pago en contra de las ejecutadas, **se abstendrá de realizar pronunciamiento alguno en relación con el decreto de las medidas cautelares** solicitadas en la demanda, pues de hacerlo, vulneraría el debido proceso, en tanto esa decisión **no posibilitaría el acceso a la doble instancia**, como quiera que esta Corporación es órgano de cierre en materia contencioso administrativa. En consecuencia, se ordenará al Tribunal que previo a realizar la notificación personal del mandamiento de pago, proceda a resolver sobre el embargo y secuestro de los bienes señalados⁷.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

RESUELVE

PRIMERO: REVÓCASE el auto apelado, esto es, el proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el 6 de agosto de 2009, y en su lugar se dispone:

- Líbrese mandamiento de pago en contra del Municipio de Cúcuta y a favor de la Entidad Promotora de Salud, CAFESALUD S.A., por las sumas de dinero que a continuación se especifican:
- Por la suma de total de UN MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS ONCE PESOS CON CINCO CENTAVOS M/CTE (**\$1.677.556.411.05**), por concepto de capital.
- Por los intereses legales de mora sobre la suma establecida por concepto de capital, liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 1281 de 2002 y el Decreto 050 de 2003, causados desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, esto es, a partir del 10 de julio de 2007 y 16 de enero de 2009, respectivamente, y hasta cuando se efectúe su pago.

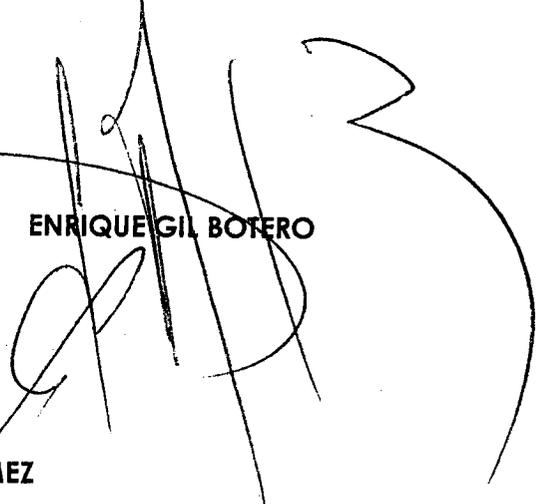
⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Providencia de 30 de enero de 2008, Expediente 34.400

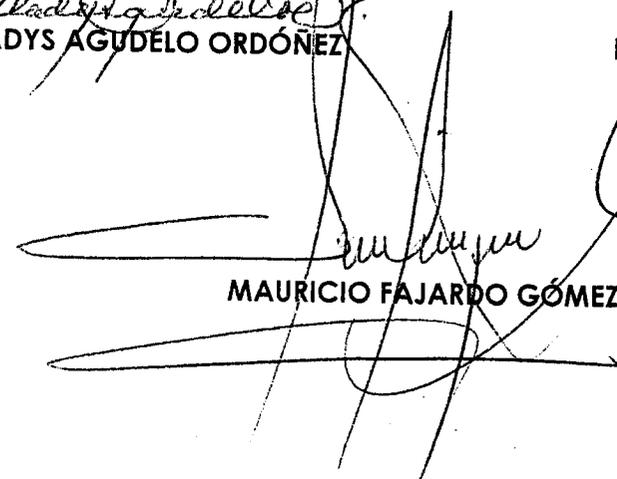
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, DEVUÉLVASE Y CÚMPLASE

RUTH STELLA CORREA PALACIO
Presidenta de la Sala


GLADYS AGUDELO ORDÓNEZ


ENRIQUE GIL BOTERO


MAURICIO FAJARDO GÓMEZ