REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

DESPACHO No. 3 DE ORALIDAD

Magistrado FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, **10 DE MARZO DE 2021**

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

EJECUTANTE: SERVINTEGRALES OUTSOURCING S.A.S.

EJECUTADO: E.S.E. HOSPITAL REGIONAL VALLE DE TENZA

RADICACION: 150013333013201900036-01

El expediente de la referencia se encuentra al Despacho para resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante, contra el auto de fecha 28 de noviembre de 2019, mediante el cual el Juzgado Doce Administrativo de Tunja negó el mandamiento de pago. Sin embargo, se considera que la jurisdicción competente para conocer esta clase de asuntos es la ordinaria en su especialidad civil y no la contenciosa administrativa. Por lo tanto, se declarará la falta de jurisdicción y se ordenará remitir las diligencias ante la autoridad competente.

**I. ANTECEDENTES**

La parte actora presentó demanda ejecutiva en contra de la ESE Hospital Regional Valle de Tenza. Solicitó se librara mandamiento de pago por *i)* los valores contenidos en las facturas de venta No. 00303 ($206.936.630), 00304 ($70.379.760) y 00305 ($19.015.128) del 30 de diciembre de 2016, 00394 ($195.731.605) y 00395 ($68.000.000) del 1º de noviembre de 2017, 00401 ($197.987.433) y 00402 ($80.521.320) del 30 de noviembre de 2017, y 00404 ($188.430.834) y 00405 ($72.000.000) del 1º de diciembre de 2017, y por *ii)* el valor de los intereses moratorios e indexación.

Expresó que suscribió siete (7) contratos de prestación de servicios[[1]](#footnote-1) con la ejecutada, cuyos objetos se circunscribían a la prestación de servicios de procesos y subprocesos para el apoyo asistencial y administrativo de la ESE, especialmente el suministro de personal. En la cláusula relativa a la forma de pago estipularon que el mismo se haría con posterioridad a la ejecución del objeto contractual, previa presentación de *i)* Planillas que acrediten la prestación del servicio por parte de los trabajadores, *ii) “factura cambiaria de compraventa legalmente registrada ante la DIAN, donde se facturen los servicios y actividades efectivamente prestados al Hospital “, iii)* Certificado de Interventoría y *iv)* Planilla de aportes al Sistema General de Seguridad Social, entre otros.

Con ocasión de la prestación y facturación de los servicios contratados por medio de los citados negocios jurídicos, presentó ante la ejecutada las facturas cuya ejecución solicita. Sin embargo, aquella se abstuvo de cumplir con los respectivos pagos. Únicamente hizo un abono por valor de $100.000.000.

**II. CONSIDERACIONES**

Se debe indicar que el artículo 104 del CPACA consagra la regla general de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo al señalar que *“(…) está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en las leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.”.* Conforme al numeral 6º *ibidem,* corresponde a esta jurisdicción el conocimiento de los procesos: *“(…) ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.”*

De otro lado, conviene recordar que según el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, 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.

Las anteriores reglas son claras y específicas en su contenido. En ese sentido y de conformidad con la cláusula general y residual de competencia atribuida por el artículo 15 del CGP a la jurisdicción ordinaria y a su especialidad civil, es dable entender que, los asuntos que no estén expresamente atribuidos al conocimiento de esta jurisdicción, corresponderán a la jurisdicción ordinaria. Dentro de esta última, competerá a la especialidad civil conocer de todos los procesos no sometidos al conocimiento de otra especialidad.

A partir de la mencionada taxatividad, se tiene que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los procesos ejecutivos originados en los contratos celebrados por una entidad pública. *Contrario sensu,* esta jurisdicción no podrá conocer de la ejecución de títulos valores constituidos por facturas cambiarias pese a que tengan origen en un contrato celebrado por una entidad estatal. Es decir que, en asuntos relativos a la ejecución de esta clase de títulos ejecutivos, habrá de establecerse si la ejecución de las obligaciones objeto de demanda se encuentran contenidas en el contrato estatal, o en las facturas emitidas con ocasión de su ejecución. La independencia y autonomía de dichos títulos demarcará la jurisdicción competente para su ejecución forzada. Si las obligaciones no emanan directamente del contrato estatal, el asunto corresponderá a la jurisdicción ordinaria.

De una adecuada interpretación de las normas en cita, se tiene que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de procesos ejecutivos de carácter contractual cuando las obligaciones crediticias reclamadas tienen su fundamento en la misma relación contractual y se invoque como título ejecutivo el contrato mismo, el acta de liquidación o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual propiamente dicha -art. 297.3 del CPACA-.

Al respecto, al resolver conflictos negativos de jurisdicción, la otrora Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura manifestó en varias oportunidades que, al ser las facturas de venta títulos ejecutivos autónomos, no devienen de los contratos estatales suscritos entre las mismas partes. En tal sentido, la jurisdicción ordinaria es la competente para conocer de su ejecución. Al respecto, dicha Corporación señaló:

“La demanda ejecutiva contra una Empresa Social del Estado para el cobro de facturas de venta que corresponden al suministro de insumos médicos y hospitalarios es competencia de la jurisdicción ordinaria. La base del recaudo ejecutivo no es una condena impuesta por la jurisdicción administrativa, no deviene de un contrato estatal, sino del cobro ejecutivo de títulos valores, en este caso facturas de venta, las cuales se asemejan para sus efectos legales a las letras de cambio. Los únicos títulos ejecutivos de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa son los señalados en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”[[2]](#footnote-2)

Recientemente, en providencia del 12 de agosto de 2020[[3]](#footnote-3), la citada Corporación desató un conflicto negativo de jurisdicciones -ordinaria y de lo contencioso administrativo-, de similares contornos. Allí recordó que *“el elemento determinador del juez natural en el presente asunto, no puede ser otro que el propio documento que se quiere hacer valer como título valor (…)”.* En tal sentido, concluyó que cuando se aducen como título ejecuto facturas cambiarias, su ejecución compete a la jurisdicción ordinaria. Ello, porque como lo establece el artículo 619 del Código de Comercio, la literalidad y autonomía de tales títulos valores permite su ejecución independiente. Su contenido y la obligación literal que en ellos se consigna, es lo que posibilita el ejercicio de la acción cambiaria, al margen de la relación contractual.

A su turno, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia ha adoptado el anterior criterio y ha unificado su postura en el sentido de señalar que, en aquellos eventos en que las facturas allegadas como título ejecutivo tienen origen en la prestación de servicios de salud, la competencia para conocer de su ejecución radica en la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil. La Corporación señaló que dentro de Sistema de Seguridad Social se estructuran distintos tipos de relaciones entre sus actores, una de ellas *“de raigambre netamente civil o comercial, producto de la forma contractual o extracontractual como dichas entidades se obligan a prestar el servicio”,* dentro de la cual pueden utilizar como instrumento garante de las obligaciones pactadas, títulos valores de contenido crediticio, tales como las facturas cambiarias. En virtud de ello, destacó:

“(…), es evidente que como la obligación cuyo cumplimiento aquí se demanda corresponde a este último tipo de relación, pues surgió entre la Entidad Promotora de Salud Cafesalud S.A, y la Prestadora del servicio Hospital Universitario de Bucaramanga, la cual se garantizó con un título valor (factura), de contenido eminentemente comercial, la competencia para conocer de la demanda ejecutiva, teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, radica en la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil”.[[4]](#footnote-4)

Así las cosas, se tiene que la jurisdicción ordinaria es la competente para conocer de los procesos ejecutivos cuyo fundamento se encuentra dado por títulos valores tales como facturas cambiarias, máxime si las pretensiones de la demanda giran en torno a su ejecución y no a la del contrato como tal. Así lo reiteró la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura al concluir que *“(…) son tramitables ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sólo los procesos ejecutivos, cuando los títulos ejecutivos se deriven de las obligaciones contenidas en contratos estatales, agregando además las situaciones contenidas en el inciso 6 del artículo 104 de ley 1437 de 2011, las cuales tampoco corresponde a las pretensiones de la demanda como fuentes de la obligación perseguida en esta oportunidad.”[[5]](#footnote-5)*

**CASO CONCRETO**

Para el caso en estudio, en los hechos PRIMERO a SÉPTIMO de la demanda se verifica que la parte ejecutante se refirió a la celebración y liquidación de los contratos No. 167 de 2016, 187, 188, 210, 211, 234 y 235 de 2017. Allí mismo, expuso literalmente que, respecto de cada uno de ellos estaban *“pendiente de cancelar”* las respectivas facturas originadas con ocasión de la prestación de los servicios pactados en cada contrato así:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Contrato** | **Valor pactado** | **Facturas No.** | **Valor de la ejecución** |
| 167 de 2016 | $ 340.000.000 | 303 | $ 206.936.630 |
| 304 | $ 70.379.760 |
| 305 | $ 19.015.128 |
| **Total:** | **$ 296.331.518** |
| 187 de 2017 | $ 68.000.000 | 395 | $ 68.000.000 |
| 188 de 2017 | $ 198.000.000 | 394 | $ 195.731.605 |
| 210 de 2017 | $ 198.000.000 | 401 | $ 197.987.433 |
| 211 de 2017 | $ 81.000.000 | 402 | $ 80.521.320 |
| 234 de 2017 | $ 205.000.000 | 404 | $ 188.430.834 |
| 235 de 2017 | $ 72.000.000 | 405 | $ 72.000.000 |

Del contenido de las pretensiones de la demanda se extrae que, la parte actora solicita expresamente que se libre mandamiento de pago por el valor de cada una de las anteriores facturas junto con la correspondiente indexación e intereses moratorios.

Lo anterior permite al Despacho inferir que, si bien las facturas cuya ejecución se invoca fueron proferidas con ocasión de la ejecución de los referidos contratos, ello no necesariamente implica que el conocimiento del asunto corresponda a esta jurisdicción. Como se dijo, del contenido de los artículos 104.6 y 297.3 del CPACA y 75 de la Ley 80 de 1993, se deriva que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de los procesos ejecutivos derivados de los contratos estatales. Para tales efectos podrá aportarse un título complejo conformado por el contrato y otros documentos que den cuenta de la existencia de obligaciones claras, expresas y exigibles. Según esto, la ejecución de la que conoce esta jurisdicción es la del contrato propiamente dicho y no la relativa a los títulos valores que se profieran con ocasión de su ejecución.

En el *sub examine,* en las cláusulas relativas a la forma de pago, en ejercicio de su autonomía de la voluntad y libertad contractual las partes estipularon que para el pago de las prestaciones sería requisito *sine qua non* presentar, entre otros documentos *“factura cambiaria de compraventa legalmente registrada ante la DIAN, donde se facturen los servicios y actividades efectivamente prestados al Hospital”.* Es decir que, el cobro de las sumas adeudadas se haría a través de facturas cambiarias. Lo cual, resulta conveniente dada la forma de ejecución de los contratos celebrados. En cada uno de ellos se pactó un valor total. Sin embargo, el valor pagado por la entidad contratante sería el registrado en las respectivas facturas, sin superar su valor inicial.

En efecto, se corrobora que los contratos No. 167, 188, 210, 211 y 234 son de mayor valor a aquel cuya ejecución se persigue. Razón por la cual, es evidente que, tal como se consignó en las pretensiones de la demanda, la ejecución no se predica de los contratos propiamente dichos o de sus actas de liquidación, sino de las facturas cambiarias expedidas con ocasión de su ejecución. Estos títulos valores son los que contienen el valor real de la deuda en la medida que acreditan los servicios realmente prestados y objeto de cobro a la ejecutada.

Según lo dilucidó la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, *“el elemento determinador del juez natural en el presente asunto, no puede ser otro que el propio documento que se quiere hacer valer como título valor (…)”,* que, para el presente caso, no son otros que las facturas cambiarias No. 00303, 00304 y 00305 de 2016, y 00394, 00395 00401, 00402, 00404 y 00405 de 2017, las cuales, se reitera, consagran la obligación cuyo pago persigue la ejecutante. Como se señaló en las consideraciones precedentes, la literalidad y autonomía que caracteriza a tales títulos valores permite su ejecución independiente. Sin embargo, esta no es la jurisdicción competente para conocer esta clase de asuntos. Dicho de otro modo, es evidente que, la ejecución de las pluricitadas facturas puede llevarse a cabo al margen de la relación contractual, pues como se señaló, no dependen de manera directa de tales negocios jurídicos. El derecho en ellos incorporados es exigible por vía de ejecución y no requieren de la aportación de otros documentos que den cuenta de su existencia y validez, *verbi gratia* el contrato estatal.

En suma, tal como se deriva literalmente de la *causa petendi* y de las pretensiones de la demanda, la ejecución no se predica de las obligaciones contenidas en los contratos estatales, sino en las facturas cambiarias. Las cuales, al tenor de lo consignado en los artículos 780 y ss del Código de Comercio, pueden ser objeto de acción cambiaria.

En atención a lo expuesto, se tiene que la competencia para conocer del presente proceso ejecutivo, corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil. En tal sentido, como lo impone al artículo 168 del CPACA y en atención al factor cuantía y territorial según las previsiones de los artículos 20, 25, 26.1 y 28.3 del CGP, se ordenará la remisión de las diligencias ante los Juzgados Civiles del Circuito de Guateque – Reparto, para lo pertinente. Conforme a dichas normas *i)* los Jueces Civiles del Circuito conocen de los procesos de mayor cuantía -superiores a 150 SMLMV-, y *ii)* respecto de la ejecución de títulos ejecutivos es competente el juez del lugar de cumplimiento de las obligaciones.

En mérito de lo anterior, el Despacho

**III. R E S U E L V E :**

**PRIMERO: DECLARAR** la falta jurisdicción para conocer del presente asunto, según las razones antes expuestas.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, de manera inmediata remitir el expediente ante los Juzgados Civiles del Circuito de Guateque – Reparto, para lo pertinente.

**TERCERO:** Déjense las anotaciones y constancias de rigor en el sistema SAMAI. Dese de baja en el inventario.

Notifíquese y cúmplase

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado

Diego

1. . A saber: *i)* No. 167-2016, *ii)* 210 de 2017, *iii)* 211 de 2017, *iv)* 187 de 2017, *v)* 188 de 2017, *vi)* 234 de 2017, y *vii)* 235 de 2017. [↑](#footnote-ref-1)
2. . Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sentencia 2014-00588 del 27 de marzo de 2014. M.P: Pedro Alonso Sanabria Buitrago. [↑](#footnote-ref-2)
3. . Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sentencia del 12 de agosto de 2020. Exp: 11001010200020200018600(17468-39). M.P: Julia Emma Garzón. [↑](#footnote-ref-3)
4. . Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Auto APL 2642-2017 del 23 de marzo de 2017. M.P: Patricia Salazar Cuellar. [↑](#footnote-ref-4)
5. . Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sentencia del 13 de abril de 2016. Exp: 11001010200020160016500(11781-28). M.P: Julia Emma Garzón. [↑](#footnote-ref-5)