

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA SALA DE ORALIDAD M.P. LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, cuatro (04) de agosto de dos mil veintidós (2022)

IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Medio de control: Ejecutivo
Radicación: 73001-33-33-012-2019-00441-01
Demandante: EGETSA S.A. E.S.P.
Apoderado: Edwin Fernando Saavedra Medina
Demandado: INFIPURIFICACIÓN
Tema: Mandamiento de pago

ASUNTO

Decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido el 16 de abril de 2021 por el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito de Ibagué, que negó el mandamiento de pago solicitado.

1. ANTECEDENTES

La parte actora¹ presentó demanda ejecutiva en contra del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Purificación - INFIPURIFICACIÓN, a fin de que se librara mandamiento de pago por la suma de doce millones seiscientos noventa y dos mil pesos (\$12.692.000), discriminados así:

- *“La suma de DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000) M/CTE, correspondiente al saldo adeudado por último pago no desembolsado o efectuado en virtud del Contrato Interadministrativo No. 091 de 2017 celebrado entre estas dos últimas entidades, cuyo objeto corresponde a “Realizar la iluminación navideña en alquiler en los principales parques y avenidas del municipio de Purificación Tolima”, el cual se encuentra debidamente ejecutado.”*
- *“La suma de DOS MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL PESOS (\$2.692.000) M/CTE, correspondientes a los intereses de mora generados hasta la fecha por el no pago del saldo adeudado en virtud del Contrato Interadministrativo No. 091 de 2017 ya identificado.”*

1.1. La providencia recurrida

Mediante auto del 16 de abril de 2021, el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito de Ibagué decidió negar el mandamiento de pago solicitado por la Empresa Generadora de Energía del Tolima S.A. E.S.P. – EGETSA en contra del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Purificación - INFIPURIDICACIÓN, en razón a que no se constituyó el título ejecutivo complejo requerido.

Indicó que, para la constitución del título ejecutivo contractual, era necesario que, además, se aportara el Acta de Liquidación del Contrato Interadministrativo No. 091

¹ Por conducto de apoderado.

de 2017 y la copia auténtica del Certificado de Registro Presupuestal, con los cuales se pudiera tener certeza acerca del cumplimiento del objeto acordado, pagos, reclamaciones pendientes, entre otros.

Agregó que “(...) *tampoco puede entenderse satisfecha la aceptación de la factura cambiaria entre tanto no cumple con lo previsto en el artículo que precede (se refiere al artículo 773 del Código de Comercio).*”

1.2. Recurso de apelación

Contra la anterior decisión, la ejecutante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, bajo las siguientes consideraciones:

“(...) cabe en primera medida abordar lo correspondiente a la necesidad de contar con la respectiva acta de liquidación del Contrato Interadministrativo No. 091 de 2017, pues, sobre dicha figura de la liquidación de los contratos, la Ley 1150 de 2007 en su artículo 12 dispone (...)

Así mismo, la Guía para la liquidación de los Procesos de Contratación emitida por Colombia Compra Eficiente, dispone que: “La liquidación es el procedimiento a través del cual una vez concluido el contrato, las partes cruzan cuentas respecto sus obligaciones. El objetivo de la liquidación es determinar si las partes pueden declararse a paz y salvo mutuo o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas. Por esta razón, la liquidación sólo procede con posterioridad a la terminación de la ejecución del contrato.

De todo ello, se advierte inicialmente que, en caso de no lograrse una liquidación bilateral, la Entidad contratante, en este caso, INFIPURIFICACIÓN al interior del Contrato Interadministrativo No. 091 de 2017, tenía también la facultad de realizarlo de manera unilateral. En todo caso, quien debe procurar la liquidación de los contratos es la Entidad estatal que contrata.

De allí, entonces, imperativo resulta cuestionarnos que, si bien, el tratadista Mario Rodríguez Tamayo menciona algunos documentos que deben acompañarse para ejercer el cobro cuando el título valor sea complejo, no podemos perder de vista las situaciones en específico que pueden configurarse al interior de las actuaciones contractuales de las Entidades del Estado, pues, exigirle a EGETSA S.A. E.S.P. que allegue un acta de liquidación cuando la misma no existe debido a la falta de diligencia o voluntad de la contratante para confeccionar la misma, le resulta en últimas un imposible.

Coralario a lo anterior, cabe citar su Señoría que desde EGETSA S.A. E.S.P., no se ha signado acta de liquidación alguna sobre ese acto contractual, así mismo, una vez realizada la consulta en el portal Secop I, tal como se puede ver en el enlace <https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp#>, el Instituto INFIPURIFICACIÓN no ha publicado documento alguno relativo a esa contratación, por lo que se entiende que no ha dispuesto tampoco liquidar unilateralmente dicho contrato. De ello, tampoco ha notificado ninguna manera liquidación unilateral alguna.

Además, cabe reiterar que, de la forma de pago, no se lee en ninguno de sus apartes, que deba efectuarse la respectiva liquidación para que, INFIPURIFICACIÓN dispusiera el pago del 20% restante sobre el valor total del contrato. (...)

Por ello, no podría tenerse como requisito sine qua non un acta de liquidación que muy seguramente no existe.

Por otro lado, en lo que atañe al registro presupuestal autenticado, no se comparte tal argumento, básicamente por dos razones. La primera, por cuanto la contratación estatal corresponde a actuaciones administrativas, a las cuales, perfectamente les es aplicable el mandato legal contenido en el artículo 5° del Decreto Ley 019 de 2012 que sobre la autenticación de documentos (...)

Por todo ello, se aparta el suscrito de la posición de su Señoría, por cuanto las precitadas normas eximen de autenticar documentos como lo es el Registro Presupuestal el cual es un documento público; por otro lado, porque tal cual se puede observar en el portal Secop I, en el perfil de INFIPURIFICACIÓN, no se han publicado esos documentos, desconociendo el mandato legal contenido en el 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015. Por ello, no podría ante tal omisión, obligarse a EGETSA S.A. E.S.P. a un imposible de contar con un documento, respecto del cual, la aquí demandada ha omitido efectuar la respectiva publicación.

Finalmente, en lo que se refiere a la Factura Cambiaria de Compra - Venta No. 663 del 26 de enero de 2018, se itera que mediante Oficio No. EE-240-11-2018 EGETSA S.A. E.S.P., remitió a la demandada copia de la Factura Cambiaria mencionada; así mismo, se anexó a la demanda copia de la Guía de envío No. 081001055372 de Envía mensajería y mercancías, que es lo que firma eventualmente la persona que reciba el paquete en el Instituto INFIPURIFICACIÓN, por ello, es que muy seguramente no aparece firma en la propia factura.

No se desconoce por supuesto que, de conformidad al artículo 773 del Código Civil el comprador debe aceptar de forma expresa el contenido de la factura; sin embargo, dicha norma, tal cual se cita en el auto emitido por el fallador a quo, comprende que la aceptación pueda efectuarse en documento separado, tal como ocurre cuando se remite el documento mediante correo certificado, pues, lo que se firma es la guía y no los documentos que normalmente se hallan contenidos en el respectivo sobre.

Por cada uno de los argumentos expuestos, es que solicito al fallador a quo, así como al juzgador de segunda instancia si fuere el caso, considerar de buen recibo los mismos, máxime cuando lo que se pretende en este caso es el pago de un servicio que en su momento se prestó a cabalidad y en debida forma; con la negativa a emitir mandamiento de pago, así como de INFIPURIFICACIÓN a pagar lo adeudado, por supuesto que se siguen generando afectaciones al pecunio de la Entidad que acudo, y que también es una Entidad pública.” (sic).

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia y procedencia

Conforme al artículo 153 del CPACA, el Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

Además, es procedente, por cuanto el auto objeto de recurso es apelable de conformidad con lo dispuesto en el artículo 438 del Código General del Proceso –

CGP², aplicable por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA³.

Esta decisión se emitirá de Sala como quiera que se impugna el auto que modifica desfavorablemente al actor el mandamiento ejecutivo, de acuerdo a lo reglado en los artículos 125 y 243-1 del CPACA.

2.2. Problema jurídico

Conforme al marco de la apelación, le corresponde a la Sala establecer si del título ejecutivo aportado se desprende la obligación reclamada por la parte demandante.

2.3. Análisis de la Sala

2.3.1. Sobre el título ejecutivo

El artículo 299 de la Ley 1437 de 2011, establece que tratándose de la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso) para el proceso ejecutivo de mayor cuantía.

Por lo anterior, se trae a colación el artículo 422 del Código General del Proceso, el cual establece:

“Art. 422. Títulos Ejecutivos. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y que constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley (...).” (Se subrayó).

En virtud a lo anterior, se pueden demandar ejecutivamente las obligaciones que reúnan las siguientes condiciones:

1. Obligaciones expresas, claras y exigibles.
2. Que emanen del deudor o de su causante, o que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción.
3. Que constituyan plena prueba contra él.

En términos del Consejo de Estado⁴, *“una obligación es expresa cuando es manifiesta en la misma redacción del título, es clara si está determinada en el título y se entiende en un solo sentido, y es exigible cuando puede demandarse su*

² CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO. 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”* (subrayado fuera del texto).

³ Aplicable por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, norma que si bien prevé un proceso ejecutivo, este no se encuentra regulado en su totalidad y, por tanto, debe acudir al procedimiento civil, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por tanto, el proceso ejecutivo por tratarse de un trámite especial, se regula por el Código General del Proceso, lo cual incluye lo atinente a los recursos y sus trámites.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, magistrado ponente: Guillermo Sánchez Luque, auto del once (11) de diciembre de dos mil veinte (2020), radicación número: 85001-23-33-000-2019-00009-01(63863), actor: Hospital Regional de la Orinoquía.

*cumplimiento, porque no está pendiente de un plazo o condición o porque es pura y simple*⁵”.

La misma Corporación⁶ ha sostenido que “*el título ejecutivo puede ser simple cuando la obligación consta en un solo documento o complejo cuando se deriva de varios documentos.*”

Ahora bien, el artículo 297 del CPACA⁷ dispone que puede constituir título ejecutivo en materia de lo contencioso administrativo, a saber (i) cierto tipo de providencias judiciales que cumplan con determinados requisitos; (ii) el contrato estatal y en general, cualquier otro acto que sea proferido con ocasión de la actividad contractual, y (iii) los actos administrativos, siempre y cuando tengan constancia de ejecutoria y la autoridad administrativa que los expidió de fe de que se tratan del primer ejemplar expedido.

En virtud a lo hasta aquí expuesto, encontramos, primero, que los títulos ejecutivos deben cumplir determinados requisitos formales y de fondo para su ejecución, y segundo, que éstos pueden ser singulares o complejos.

Respecto a los requisitos formales y de fondo, el Consejo de Estado, en providencia del siete (07) de diciembre de 2017, dentro del proceso con radicado 85001-23-33-000-2014-00201-01(52702), magistrado ponente Danilo Rojas Betancourth, indicó:

*“(...) con la revisión de los **requisitos formales**, se busca determinar si los documentos que integran el supuesto título ejecutivo conforman unidad jurídica, son auténticos, y emanan del deudor o de la autoridad judicial o administrativa correspondiente, de modo que se pueda colegir que tienen la capacidad de imponer la ejecución de un crédito en cabeza de quien los expide o de un tercero*⁸.

*Ahora, respecto a la verificación de las condiciones de fondo, la misma Corporación ha sostenido que se propende por determinar si el cumplimiento de la obligación que contiene el título puede ser conminado sin óbice alguno o, en otras palabras, si presta mérito ejecutivo, para lo cual, aquél vínculo jurídico debe ser (i) exigible, en el sentido de que sea factible ejecutarlo por no encontrarse sujeto a plazo o condición, esto es, que se trate de una obligación pura y simple; (ii) expreso, es decir, que el crédito debe aparecer de forma manifiesta en el documento sin necesidad de acudir a suposiciones que hagan necesario aplicar razonamientos lógicos complejos, y (iii) claro, en el entendido de que la obligación sea fácilmente apreciable a partir del contenido literal del documento o documentos que la contienen o la demuestran*⁹.”

De lo anterior, se observa que el título de recaudo debe contener todos los documentos que lo integran, pero, además, unos requisitos, condiciones o

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 3 de agosto de 2000, Rad. 17.468 [fundamento jurídico b, párrafos 5-7].

⁶ Ibidem.

⁷ “1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias./2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible./3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones./4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y 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”.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 24 de enero de 2007, exp. 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de octubre de 2004, exp. 23989, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

exigencias tanto de forma como de fondo, siendo las primeras la autenticidad de los documentos, que emanen del deudor o que provengan de una providencia judicial o de un acto administrativo en firme. En cuanto a las segundas, es decir, las de fondo o sustanciales, se refieren a la acreditación de una obligación insatisfecha que está a cargo del ejecutado y debe ser clara, expresa y exigible al momento de la ejecución.

En cuanto a la diferencia entre títulos ejecutivos singulares y complejos, la misma Corporación, en auto del 31 de mayo de 2016, expediente 25000-23-26-000-2014-00608-01, sostuvo que la determina el número de documentos necesarios para establecer la obligación. Sobre el particular, indicó: *“se está frente a los primeros cuando el título ejecutivo está compuesto por un solo documento que da cuenta de la obligación clara, expresa y exigible, mientras que los últimos están integrados por varios medios que, únicamente juntos, pueden llegar a certificar la existencia de ese crédito”*.

2.3.2. Las facturas como título valor y mérito ejecutivo¹⁰

Con la entrada de la Ley 1231 de 2008, la factura de venta se unificó en materia mercantil, dejando de lado que únicamente constituía título valor la factura de compra venta de mercaderías y no la de prestación de servicios, por lo tanto el artículo 1º de la mencionada ley, modificó el artículo 772 del Código de Comercio, en los siguientes términos:

“Factura es un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.

No podrá librarse factura alguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito.

*El emisor vendedor o prestador del servicio emitirá un original y dos copias de la factura. Para todos los efectos legales derivados del carácter de título valor de la factura, **el original firmado por el emisor y el obligado**, será título valor negociable por endoso por el emisor y lo deberá conservar el emisor, vendedor o prestador del servicio. Una de las copias se le entregará al obligado y la otra quedará en poder del emisor, para sus registros contables.”*

(...)” (Se resalta).

La norma es clara en manifestar que el emisor deberá conservar la factura original firmada por ambas partes - el emisor y el obligado - con el fin de obtener título valor que constituya un título ejecutivo.

Aunado a lo anterior, la normatividad del artículo 625 del Código de Comercio precisa que **“toda obligación cambiaria deriva su eficacia de una firma puesta en un título-valor y de su entrega con la intención de hacerlo negociable conforme a la ley de su circulación”**, lo que permite derivar que en efecto el deudor acepta que asume un crédito que se consigna en el documento.

Ahora bien, la Ley 1231 de 2008 en su artículo 3º, que modificó el artículo 774 del Código de Comercio, frente a los requisitos de la factura, señaló:

¹⁰ Este marco normativo se toma del auto dictado el 8 de marzo de 2018 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, magistrado ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación número: 25000-23-36-000-2017-00152-01(60149), actor: ANDITEL S.A.S, demandado: Departamento de Cundinamarca.

“Requisitos de la factura. La factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes:

1. La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 673. En ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendarios siguientes a la emisión.

2. La fecha de recibo de la factura, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en la presente ley.

3. El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura, del estado de pago del precio o remuneración y las condiciones del pago si fuere el caso. A la misma obligación están sujetos los terceros a quienes se haya transferido la factura.

No tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo.

Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos, no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.

En todo caso, todo comprador o beneficiario del servicio tiene derecho a exigir del vendedor o prestador del servicio la formación y entrega de una factura que corresponda al negocio causal con indicación del precio y de su pago total o de la parte que hubiere sido cancelada.

La omisión de requisitos adicionales que establezcan normas distintas a las señaladas en el presente artículo, no afectará la calidad de título valor de las facturas.” (Resaltado fuera del texto).

Cumpliendo adicionalmente, como dispone el artículo 621 del Código de Comercio, con los requisitos de todo título valor, señalando: “1) la mención del derecho que en el título se incorpora, y 2) la firma de quién lo crea. La firma podrá sustituirse, bajo la responsabilidad del creador del título, por un signo o contraseña que puede ser mecánicamente impuesto. Si no se menciona el lugar de cumplimiento o ejercicio del derecho, lo será el del domicilio del creador del título; y si tuviere varios, entre ellos podrá elegir el tenedor, quien tendrá igualmente derecho de elección si el título señala varios lugares de cumplimiento o de ejercicio. Sin embargo, cuando el título sea representativo de mercaderías, también podrá ejercerse la acción derivada del mismo en el lugar en que éstas deban ser entregadas. Si no se menciona la fecha y el lugar de creación del título se tendrán como tales la fecha y el lugar de su entrega”.

De no darse las anteriores condiciones, carecerán de la condición de título valor. Ahora, el hecho de que un documento carezca del carácter de título valor no desdice su condición de título ejecutivo y tampoco impone que el mismo deba de ser complejo y solicitar documentación adicional cuando en efecto ese puntual documento constituiría el título valor que presté mérito ejecutivo. En tal sentido, es preciso aclarar que un documento prestará mérito ejecutivo, siempre que se cumplan los requisitos contemplados en la normatividad procesal civil vigente¹¹, es

¹¹ En su parte pertinente, dicha norma dispone: "TÍTULOS EJECUTIVOS. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y

decir, cuando se trate de una obligación expresa, clara y exigible¹², verificados los cuales no se requiere de la conformación de un título complejo¹³.

2.4. Caso concreto

La Empresa Generadora de Energía del Tolima S.A. E.S.P. – EGETSA pretende que se libre mandamiento de pago en contra del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Purificación – INFIPURIFICACIÓN, en los siguientes términos:

“1.1. La suma de DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000) M/CTE, correspondiente al saldo adeudado por último pago no desembolsado o efectuado en virtud del Contrato Interadministrativo No. 091 de 2017 celebrado entre estas dos últimas entidades, cuyo objeto corresponde a “Realizar la iluminación navideña en alquiler en los principales parques y avenidas del municipio de Purificación Tolima”, el cual se encuentra debidamente ejecutado.

1.2. La suma de DOS MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL PESOS (\$2.692.000) M/CTE, correspondientes a los intereses de mora generados hasta la fecha por el no pago del saldo adeudado en virtud del Contrato Interadministrativo No. 091 de 2017 ya identificado.” (sic).

Para el efecto, aportó: i) copia del Contrato Interadministrativo 091 de 2017¹⁴, ii) copia de la Factura Cambiaria de Compra-venta No. 663 del 26 de enero de 2018¹⁵, iii) copia del Oficio EE-240-11-2018 del 02 de noviembre de 2018, remitido por EGETSA a ENFIPURIFICACIÓN, cuyo asunto es el envío de acta de liquidación y documentos pendientes para hacerse efectiva la liquidación del mentado contrato¹⁶, y iv) copia de una guía de mensajería con la que presuntamente se envió este último documento¹⁷.

La primera instancia consideró que por falta de documentación que acreditara el título ejecutivo complejo se debía negar el mandamiento de pago solicitado por la parte actora. Además, de que la factura cambiaria que se aporta como título ejecutivo tampoco cumple el presupuesto legal de haber sido aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, como lo exige el artículo 773 del Código de Comercio.

Respecto al primero de los argumentos, tiene razón el *a quo* cuando refiere que en este asunto no se constituyó el correspondiente título ejecutivo complejo, pues, pese a que la Factura Cambiaria de Compra-venta por sí sola es un título ejecutivo, también lo es que esta jurisdicción es el juez de ejecución en los procesos originados en los contratos celebrados por una entidad pública, es decir, esta jurisdicción no podrá conocer de la ejecución de títulos valores constituidos por

constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial 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”.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 18 de octubre de 1999, exp. 16.868, M.P. María Elena Giraldo Gómez. En esa oportunidad la Sala precisó que la obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título; es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título, es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido; y es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de julio de 2008, exp. 31280, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. La Corporación sostuvo: “La única condición prevista por la ley para que proceda el cobro de obligaciones por la vía del proceso ejecutivo la constituye la existencia de obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del ejecutado. Si el ejecutante demuestra la existencia de un crédito a su favor con estas características debe librarse el correspondiente mandamiento de pago, pues cuando la parte ejecutante cumple las condiciones previstas en el contrato para que la entidad le pague determinadas sumas de dinero la obligación se torna exigible y su cumplimiento puede lograrse por la vía del proceso ejecutivo. Así, la liquidación del contrato no debe ser entendida como una condición de exigibilidad de las obligaciones a cargo de las partes contratantes”.

¹⁴ SAMAI, 2_EXPEDIENTEDIGITAL_EXPEDIENTE_01CUADERNOPRINCIP(.pdf) NroAc tua 3, páginas 24 a la 30.

¹⁵ SAMAI, 2_EXPEDIENTEDIGITAL_EXPEDIENTE_01CUADERNOPRINCIP(.pdf) NroAc tua 3, página 34.

¹⁶ SAMAI, 2_EXPEDIENTEDIGITAL_EXPEDIENTE_01CUADERNOPRINCIP(.pdf) NroAc tua 3, página 31.

¹⁷ SAMAI, 2_EXPEDIENTEDIGITAL_EXPEDIENTE_01CUADERNOPRINCIP(.pdf) NroAc tua 3, página 32.

facturas cambiarias pese a que tengan origen en un contrato celebrado por una entidad estatal. Entonces, 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, por cuanto, la independencia y autonomía de dichos títulos demarcará la jurisdicción competente para su ejecución forzada, como quiera que si las obligaciones no emanan directamente del contrato estatal, el asunto corresponderá a la jurisdicción ordinaria.

Así, resulta relevante 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, competirá a la especialidad civil conocer de todos los procesos no sometidos al conocimiento de otra especialidad.

Por lo tanto, 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 (artículo 297-3 del CPACA).

Al respecto, al resolver conflictos negativos de jurisdicción, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ha manifestado 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.¹⁸

Recientemente, en providencia del 12 de agosto de 2020¹⁹, la citada Corporación desató un conflicto negativo de jurisdicciones -ordinaria y de lo contencioso administrativo-, de similares contornos. Allí recordó que “*el elemento determinante 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 ejecutivo 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.

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.

En ese orden, si la demandante insiste en solo traer como título ejecutivo la Factura Cambiaria de Compra-venta No. 663 del 26 de enero de 2018, es claro que esta jurisdicción carece de competencia para tramitar la acción ejecutiva.

De otro lado, el recurrente argumenta que no podría tenerse, en este asunto, como requisito *sine qua non* para la constitución del título ejecutivo el acta de liquidación del Contrato Interadministrativo 091 de 2017, como quiera que muy seguramente ésta no existe. Empero, de la revisión del cartulario se advierte que con el Oficio EE-240-11-2018 del 02 de noviembre de 2019, suscrito por la gerente de EGETSA, se envió al director de INFIPURIFICACIÓN la siguiente documentación: i) factura; ii) **acta de liquidación del contrato interadministrativo 091 de 2017**; iii) RUT; iv) certificación bancaria de la empresa; y, v) pago de seguridad social del mes de diciembre de 2017.²⁰ Entonces, contrario a lo dicho por el apoderado actor, parece que el referido contrato ya fue objeto de liquidación.

En suma, el sólo Contrato Interadministrativo 091 de 2017 no adquiere la connotación de título ejecutivo, como quiera que no acredita una obligación insatisfecha que esté a cargo del ejecutado.

Es de resaltar que el proceso ejecutivo se desarrolla en torno a la existencia clara de un derecho contenido en un título idóneo para el efecto, y por ello lo que se busca es simplemente efectivizarlo a través de este mecanismo, sobre la certeza de que no existen dudas o lugar a discusiones en cuanto a la existencia de las obligaciones, los deudores, o los acreedores, ya que, en caso de no ser así, el asunto correspondería a una controversia propia de un proceso declarativo.

Frente al último supuesto, es decir, el de la falta de aceptación de la factura por parte del comprador o beneficiario del servicio, el recurrente argumenta que sí se satisfizo, pero que ocurrió en documento separado, con la suscripción de la guía de mensajería con la cual se envió esa factura a la entidad demandada.

¹⁸. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sentencia 2014-00588 del 27 de marzo de 2014. M.P: Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹⁹. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sentencia del 12 de agosto de 2020. Exp: 11001010200020200018600(17468-39). M.P: Julia Emma Garzón.

²⁰ SAMAI, 2_EXPEDIENTEDIGITAL_EXPEDIENTE _01CUADERNOPRINCIP(.pdf) NroAc tua 3, página 31.

De acuerdo al marco normativo traído en esta providencia, la factura de venta se entiende como aquel título valor que expide el vendedor o prestador de servicios al comprador o beneficiario de un servicio entregado o realmente prestado, y en lo que corresponde al trámite para su suscripción la ley dispone que el emisor “emitirá un original y dos copias de la factura” empero sólo el original se encuentra revestido de carácter de título valor y de sus atributos, extendiéndose las respectivas copias para efectos simplemente contables, desprovisto de consecuencias negociales²¹.

De acuerdo a lo dicho por nuestro órgano de cierre²², este último punto desarrolla una de las características transversales de los títulos valores, como es el de la incorporación, pues, conforme lo consagra el artículo 619 del Código de Comercio los títulos valores son “documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora”. Esto quiere decir que el título valor, en tanto bien comercial, es un documento en el que confluyen las características de la autonomía, literalidad, legitimación e incorporación, aspectos que le dotan de consecuencias jurídicas diferenciadas frente a cualquier otra clase de documentos.

En orden a lo expuesto, es deber del vendedor o prestador del servicio conservar el original de la factura con la correspondiente firma y aceptación del deudor, situación que no se observa en la factura de venta que la parte actora trae al proceso como parte del título ejecutivo, pues ésta claramente no cuenta con el presupuesto de la aceptación del título valor, tal como lo precisó el *a quo*, el cual se constituye en requisito indispensable para que se establezca el título valor.

Entonces, al desproveerse del requisito de la aceptación por el comprador, beneficiario o deudor, con el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo de quien así lo reconozca o que hubiere otorgado el cabal consentimiento de manera expresa en dicho documento²³, se observa que la factura traída al proceso no conlleva dicha aceptación. Véase en la siguiente imagen el cuerpo de la factura en cita:

Empresa Generadora de Energía de Tolima E.S.P.
EGETSA S.A. E.S.P.
NIT. 809. 010. 915 - 1

Factura cambiaria de compra-venta **Nº 663**

Empresa NIT	INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE PURIFICACION 900.808.445-8		Contrato Interadministrativo	091 DE NOVIEMBRE DE 2017
Dirección Ciudad Teléfono	PARQUE RECREACIONAL "VILLA DE LAS PALMAS" KM 1 VIA SALDAÑA PURIFICACION - TOLIMA 3178487791		OBJETO:	"REALIZAR LA ILLUMINACION MAYOR EN ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES PARQUES Y AVENIDAS DEL MUNICIPIO DE PURIFICACION - TOLIMA"
PERIODO DE CONSUMO		FECHA DE EXPEDICION	FECHA DE VENCIMIENTO	
Desde Hasta		(dd.mm.aaaa)	(dd.mm.aaaa)	
		29-ene-18	29-ene-18	
DETALLE FACTURA				
CONCEPTO			VALOR TOTAL (\$)	
20% VALOR DEL CONTRATO			\$ 3.403.361,35	
IVA 19%			1.566.638,66	
VALOR TOTAL A COBRAR			\$ 10.000.000,00	
Observaciones				
A PARTIR DEL 01 DE ENERO DE 2014 EGETSA S.A. E.S.P. NO TIENE LA CALIDAD DE GRAN CONTRIBUYENTE			\$ 10.000.000,00	
TOTAL A PAGAR:			\$ 10.000.000,00	
DIEZ MILLONES DE PESOS M/C				

NO SOMOS GRANDES CONTRIBUYENTES, NO SOMOS AGENTES RETENEDORES
RESOLUCIÓN DIAN IBAGUÉ NO. 18762006269763 FECHA: 27/12/2017 NUM. AUTORIZADA DEL 631-AL 1500

Preparó <i>[Firma]</i>	Aprobó <i>[Firma]</i>	Recibe <i>[Firma]</i>
La presente factura cambiaria de compraventa se emite en todos sus efectos a la letra de cambio, según Art. 774 del Código de Comercio		NOTA: Después de su vencimiento el pago de esta factura causa interés de mora a la tasa legal vigente según Art. 884 del Código del Comercio

Calle 11 No. 3-16 edificio banco de la república oficina. 603 - 604
Teléfonos: 2620857 - 2614702 - 312 521 1211
E-mail: egetsasp@egetsagen.com

²¹ Inciso final artículo 772 Código de Comercio.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, magistrado ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación número: 25000-23-36-000-2017-00152-01(60149), auto dictado el 8 de marzo de 2018, actor: ANDITEL S.A.S, demandado: Departamento de Cundinamarca.

²³ Artículo 773 del Código de Comercio.

Segundo: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático "SAMAI".

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada en Sala a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Los magistrados,



JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA