

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

Bogotá D.C., marzo once de dos mil veinte

Magistrado Ponente: **CARLOS MARIO CANO DIOSA**

Radicación No. **110010102000201900448 00**

Aprobado Según Acta No.023 de la misma fecha

Referencia: Conflicto de Competencia

ASUNTO A DECIDIR

Resuelve esta Sala Jurisdiccional Superior, conflicto negativo de competencia suscitado entre la Jurisdicción Ordinaria representada por el **JUZGADO SEGUNDO PROMISCO MUNICIPAL DE EL BANCO- MAGDALENA** y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa representada por el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SANTA MARTA**, con ocasión de la demanda ejecutiva singular incoada por la apoderada judicial de **OSTEOEQUIPOS S.A.S.** contra la E.S.E. Hospital La Candelaria.

I.- SITUACIÓN FÁCTICA Y ANTECEDENTES PROCESALES

El presente conflicto de competencia entre las jurisdicciones citadas, se generó en la demanda ejecutiva de mayor cuantía (fls. 3 al 35 del c.o.) instaurada por la apoderada judicial de **OSTEOEQUIPOS S.A.S.** con el fin de que se libre mandamiento de pago a su favor por cuarenta y nueve millones doscientos treinta y nueve mil trescientos sesenta pesos (\$49.239.370), representados en las



SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P. Dr. CARLOS MARIO CANO DIOSA
Rad. N° 110010102000201900448 00
Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

facturas cambiarias Nos. FV-00000002035, FV-00000002286, FV-0000002287, FV-0000002288, FV-0000002289, FV-0000002290, FV-0000002324, FV-0000002331, FV-0000002332, FV-0000002333, FV-0000002334, FV-0000002335, FV-0000002336, FV-0000002568, FV-0000002569, correspondiente a suministro de medicamentos e insumos médicos prestados a la E.S.E., así mismo se le reconozcan los intereses moratorios desde el momento en que se hizo exigible la obligación hasta la fecha.

Mediante auto de febrero 27 de 2018 (fls. 36 a 39 del c.o.) el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal del Banco, declaró la falta de competencia por jurisdicción para conocer del referido proceso y, lo remitió al turno de los Juzgados Administrativos de Santa Marta.

Remitida la demanda, correspondió al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Santa Marta, despacho judicial que mediante auto de octubre 31 de 2018 (fls. 83 a 85 del c.o.) resolvió proponer conflicto negativo de competencia y, ordenó remitir el proceso a esta Superioridad.

II.- POSICIÓN DE LOS COLISIONADOS

El **JUZGADO SEGUNDO PROMISCO MUNICIPAL DE EL BANCO-MAGDALENA**, se declaró incompetente para conocer la demanda ejecutiva de mayor cuantía, argumentando que el artículo 104 del CPACA circunscribe la competencia de todas las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, en los que estén involucradas las entidades públicas, a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y en el presente caso la demanda está dirigida contra la Empresa Social del Estado, Hospital La Candelaria. Expuso que los títulos valores provienen directamente de un contrato estatal, tratándose de un título complejo, factor determinante para considerar que es la jurisdicción contenciosa administrativa la llamada a conocer del proceso.



SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P. Dr. CARLOS MARIO CANO DIOSA
Rad. N° 110010102000201900448 00
Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

Por su parte el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SANTA MARTA**, apoyo su falta de competencia al exponer que la Jurisdicción de lo contencioso administrativo conforme al artículo 104 del CPACA, solo conoce de aquellos procesos ejecutivos, derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por su propia jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales y los originados en los contratos celebrados por entidades públicas.

Que además no estando acreditado contrato estatal alguno celebrado con el lleno de formalidades de conformidad con lo expuesto en los hechos de la demanda, no puede concluirse que las facturas de venta objeto de debate serían ejecutables por sí solas ante el juez administrativo. Argumentación que se encuentra respaldada en providencias proferida por esta Sala Disciplinaria.

III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA Y DECISIÓN A ADOPTAR

1.- Competencia.

Conforme al numeral 6¹ del artículo 256 de la Constitución Política, y en concordancia con el mandato que consagra el numeral 2² del artículo 112 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, esta Sala Jurisdiccional Disciplinaria es competente para dirimir conflictos de competencia que se susciten entre distintas jurisdicciones, y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les ha atribuido funciones jurisdiccionales, salvo las consagradas en el numeral 3³ del artículo 114 de la Ley 270 de 1996.

¹ Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones: (...) Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones (...)"

² Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo los que se prevén en el artículo 114, numeral tercero, de esta Ley y entre los Consejos Seccionales o entre dos salas de un mismo Consejo Seccional.

³ Corresponde a las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura: (...) Dirimir los conflictos de competencia que dentro de su jurisdicción se susciten entre jueces o fiscales e inspectores de policía.



SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P. Dr. CARLOS MARIO CANO DIOSA
Rad. N° 110010102000201900448 00
Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

Del mismo modo, la Corte Constitucional en el Auto de Sala Plena No. 278 del 9 de julio de 2015, al interpretar lo dispuesto en los artículos 14 a 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, sostuvo que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones, hasta tanto no se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

2.- Del caso concreto.

Procede la Sala a dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado entre el **JUZGADO SEGUNDO PROMISCO MUNICIPAL DE EL BANCO-MAGDALENA** y el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SANTA MARTA**, en aras de establecer la jurisdicción competente para conocer de la demanda ejecutiva singular incoada por la apoderada judicial de OSTEOEQUIPOS S.A.S. contra el Hospital La Candelaria, ubicado en el Banco.

Teniendo en cuenta que la demanda originaria de la presente controversia, se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011, advierte la Sala, que el presente asunto se atenderá con lo dispuesto en dicha norma, pues de conformidad con lo señalado en el artículo 308 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso (Ley 1437 de 2011), el legislador dispuso:

“Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”.

En el *sub lite* la controversia objeto de estudio, se circunscribe a que se declare que la E.S.E. Hospital La Candelaria le adeuda la suma de cuarenta y nueve



SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P. Dr. CARLOS MARIO CANO DIOSA
Rad. N° 110010102000201900448 00
Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

millones doscientos treinta y nueve mil trecientos sesenta pesos (\$49.239.370), representados en las facturas cambiarias Nos. FV-00000002035, FV-00000002286, FV-0000002287, FV-0000002288, FV-0000002289, FV-0000002290, FV-0000002324, FV-0000002331, FV-0000002332, FV-0000002333, FV-0000002334, FV-0000002335, FV-0000002336, FV-0000002568, FV-0000002569, correspondiente a suministro de medicamentos e insumos médicos prestados a la E.S.E., así mismo se le reconozcan los intereses moratorios desde el momento en que se hizo exigible la obligación hasta la fecha.

De conformidad con lo anterior, la demanda incoada por la apoderado judicial de OSTEOEQUIPOS S.A.S. está dirigida a que se ordene el pago de sumas de dinero incorporadas en varios títulos valores, luego, por factor objetivo de competencia, esto es, por la naturaleza del asunto dígase de aquello sobre lo que versa la pretensión aducida en el proceso, se trata de un proceso ejecutivo, y en tal evento se tiene que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, conforme el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), delimita la competencia de los Jueces pertenecientes a la Jurisdicción Contenciosa en el artículo 104 que reza:

“Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en 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.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos: (...)

6. Los 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”.



SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P. Dr. CARLOS MARIO CANO DIOSA
Rad. N° 110010102000201900448 00
Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

En armonía, el artículo 297 ibídem contiene la definición de título ejecutivo para los efectos de ese Código:

Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

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

Pues bien, suponiendo que las facturas Nos. FV-00000002035, FV-00000002286, FV-0000002287, FV-0000002288, FV-0000002289, FV-0000002290, FV-0000002324, FV-0000002331, FV-0000002332, FV-



SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P. Dr. CARLOS MARIO CANO DIOSA
Rad. N° 110010102000201900448 00
Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

0000002333, FV-0000002334, FV-0000002335, FV-0000002336, FV-0000002568, FV-0000002569, revelan la existencia de una relación contractual entre ambas partes, ha de precisarse que el Estatuto que las rige prescribe “*son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad*”⁴, y, a continuación, define de forma enunciativa los diferentes tipos de contratos, como son los de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública. A su turno, la misma Codificación establece, que los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito⁵.

Igualmente, prevé el conocimiento de los procesos ejecutivos derivados de obligaciones contractuales, por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁶.

Sin embargo, no existe evidencia en el expediente, de la existencia de un negocio jurídico estatal entre las partes reglado por la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes.⁷

Por el contrario se observa, que los títulos base de la ejecución lo compone las facturas Nos. FV-0000002035, FV-0000002286, FV-0000002287, FV-0000002288, FV-0000002289, FV-0000002290, FV-0000002324, FV-0000002331, FV-0000002332, FV-0000002333, FV-0000002334, FV-0000002335, FV-0000002336, FV-0000002568, FV-0000002569, calificados estos, como títulos valores de conformidad con el Código de Comercio, y que reúnen los requisitos y características que establece esa misma normatividad⁸ y,

⁴ Ley 80 de 1993 artículo 32.

⁵ Ley 80 de 1993 artículo 41.

⁶ Ley 80 de 1993 artículo 75.

⁷ Ley 1150 de 2007, Decreto 734 de 2012.

⁸ Código de Comercio:

“Artículo 621: Además de lo dispuesto para cada título-valor en particular, los títulos-valores deberán llenar los requisitos siguientes:

1) La mención del derecho que en el título se incorpora, y

2) La firma de quién lo crea (...).”



SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P. Dr. CARLOS MARIO CANO DIOSA
Rad. N° 110010102000201900448 00
Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

que no se enmarca dentro de los previstos como títulos ejecutables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa de conformidad con las normas arriba citadas, pues se itera, sólo son: (i) el contrato estatal mismo; (ii) las actas adicionales que modifican el contrato; (iii) las actas de liquidación del contrato; (iv) las actas de pago; (v) el convenio de transacción; (vi) las facturas de los bienes recibidos y las facturas cambiarias; (vii) los actos administrativos unilaterales, debidamente ejecutoriados y derivados de los contratos, que contengan una obligación de pagar una suma líquida de dinero a favor de la Administración (liquidación unilateral del contrato, por ejemplo); (viii) las sentencias proferidas en los procesos contractuales; (ix) los autos interlocutorios, ejecutoriados y proferidos en los procesos contractuales (verbigracia, los que aprueban las conciliaciones prejudiciales); (x) los laudos arbitrales; (xi) las pólizas de seguros; además, (xii) las ejecuciones derivadas de condenas proferidas por la misma Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los procesos de carácter contractual.

Siendo así, queda claro entonces que los títulos valores, son válidos para respaldar las distintas obligaciones contractuales adquiridas por la Administración o por los propios contratistas, siempre y cuando se deriven del ejercicio de la actividad contractual estatal, pues si no provienen directamente de dicho contrato, no podrán ejecutarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En caso similar esta Sala ya se había pronunciado⁹, en cuya ocasión señaló:

“la Sala observa que si bien el documento –factura de venta- aportado con la demanda es la base de la ejecución, lo cierto es que el ejecutante no explica el origen de la obligación ejecutada, ni menos aportó los demás

“Artículo 772: 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 (...).”

⁹ Radicado: 110010102000201402587, Sala 069 del 20 de agosto de 2015, MP: Wilson Ruiz Orejuela. En el mismo sentido, providencia aprobada en acta No. 084 del 7 de octubre de 2015 MP: Wilson Ruiz Orejuela.



SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P. Dr. CARLOS MARIO CANO DIOSA
Rad. N° 110010102000201900448 00
Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

*documentos necesarios que deben integrar esa factura de venta, pues tratándose, como se trata, de un título valor en el que interviene un ente territorial, dicho título es de los denominados complejo, dada su naturaleza de origen y creación (..). De modo análogo, debe señalarse que si las facturas de venta, que originan el conflicto de competencias del que ahora se ocupa esta Colegiatura, se dieron por el suministro de materiales de construcción, lo cierto es que en principio no se advierte la integración de un título ejecutivo complejo de carácter contractual, pues no hay prueba del contrato estatal que soporte esa relación y tampoco del registro presupuestal que respalde las obligaciones económicas derivadas de ese acuerdo⁹, asunto que en todo caso, deberá ser dilucidado por el juez competente, según lo que se resuelva en la parte resolutive de este proveído. Es **por** lo anterior –la **falta del contrato estatal**–, también, que **no puede concluirse que las facturas de venta serían ejecutables ante el juez administrativo, pues no existe la prueba que son causa o resultado de un contrato estatal**". (Negritas de la Sala).*

En dicha oportunidad, la Sala resaltó, que para salvaguardar el principio de legalidad del gasto, el registro presupuestal es requisito de ejecución del contrato estatal (inciso segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993), sin el cual no es posible integrar debidamente un título ejecutivo.

Por el contrario, tratándose de facturas cambiarias como título ejecutivo simple y no complejo, éstas se ajustan a lo dispuesto para la ejecución de obligaciones ante La Jurisdicción Ordinaria Civil, como lo prevé el artículo 422 del Código General del Proceso, vigente para la fecha de presentación de la demanda en cuestión¹⁰:

“Artículo 422. Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que

¹⁰ Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1 de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo [627](#).



SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P. Dr. CARLOS MARIO CANO DIOSA
Rad. N° 110010102000201900448 00
Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

provengan del deudor o de su causante, y 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. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo [184](#).”.

De acuerdo con todo lo anterior, queda claro que la competencia para conocer de la demanda ejecutiva de mayor cuantía cuya base son las facturas de venta Nos. FV-00000002035, FV-00000002286, FV-0000002287, FV-0000002288, FV-0000002289, FV-0000002290, FV-0000002324, FV-0000002331, FV-0000002332, FV-0000002333, FV-0000002334, FV-0000002335, FV-0000002336, FV-0000002568, FV-0000002569, sin origen en un contrato estatal, es la Jurisdicción Ordinaria Civil.

Sin más consideraciones, esta Superioridad determina que la Jurisdicción competente para conocer de demanda ejecutiva singular incoada por la apoderada judicial de OSTEOEQUIPOS S.A.S. contra la E.S.E. Hospital La Candelaria, es la Ordinaria Civil representada por el **JUZGADO SEGUNDO PROMISCOU MUNICIPAL DE EL BANCO- MAGDALENA**, al cual se le enviara el expediente.

En mérito de lo expuesto la Sala Jurisdiccional Disciplinaria Superior, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- DIRIMIR el conflicto negativo de competencias suscitado entre el **JUZGADO SEGUNDO PROMISCOU MUNICIPAL DE EL BANCO- MAGDALENA** y el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SANTA MARTA**, en el sentido de asignar el conocimiento del presente asunto a



SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P. Dr. CARLOS MARIO CANO DIOSA
Rad. N° 110010102000201900448 00
Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

la Jurisdicción Ordinaria, representada en el primero de los Despachos mencionados.

SEGUNDO.- REMITIR el proceso a conocimiento del **JUZGADO SEGUNDO PROMISCUO MUNICIPAL DE EL BANCO- MAGDALENA** y copia de la presente providencia al **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SANTA MARTA**, para su información.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Presidenta



ALEJANDRO MEZA CARDALES

Vicepresidente



MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS

Magistrada



CARLOS MARIO CANO DIOSA

Magistrado



FIDALGO JAVIER ESTUPIÑÁN CARVAJAL

Magistrado



SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA
M.P. Dr. CARLOS MARIO CANO DIOSA
Rad. N° 110010102000201900448 00
Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

Continúan firmas...

CAMILO MONTOYA REYES

Magistrado

NO ASISTIÓ CON PERMISO

PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO

Magistrado

YIRA LUCÍA OLARTE AVILA

Secretaria Judicial