

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., martes, 04 de junio de 2019



Al responder cite este Nro.
20192100021143

PARA: Solange Montoya Silva, Experto Código G3 Grado 07 - Coordinadora Grupo Cartera

DE: Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta Memorando 20193300014803 – Solicitud concepto cobro de cartera sin soporte documental

En atención al memorando del asunto, por medio del cual solicita concepto jurídico, esta Oficina previo a absolver las inquietudes planteadas, procede a realizar las siguientes precisiones:

1. RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN

La cartera por este concepto corresponde al derecho al reintegro total o parcial de las inversiones que tiene todo organismo ejecutor de un Distrito de Adecuación de Tierras por la rehabilitación, ampliación o complementación de obras de infraestructura, destinadas al riego, drenaje o protección contra inundaciones y otros usos, de conformidad con lo establecido en los artículos 24 y siguientes de la Ley 41 de 1993¹ y en el Acuerdo No. 191 de 2009² del INCODER.

De conformidad con la normatividad anteriormente señalada, el valor de la recuperación de la inversión se establece mediante **Acto Administrativo**, previa socialización con las Asociaciones de Usuarios de las obras a realizar, suscripción de Actas de Compromiso y Pagarés. Una vez en firme estas Resoluciones, el organismo ejecutor deberá oficiar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, para que inscriba en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria el acto administrativo.

2. TÍTULO EJECUTIVO

Cuando se habla de documentos que prestan mérito ejecutivo, específicamente de **títulos ejecutivos**, se está haciendo referencia a los documentos que bastan para iniciar una acción judicial o coactiva, con la finalidad de exigir el pago de una obligación a favor de una entidad estatal, que se haya constituido o declarado en ellos.

¹ "Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones".

² "Por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de Adecuación de Tierras ejecutadas por el INCODER".

Es necesario precisar que el mérito ejecutivo de dichos documentos está condicionado al cumplimiento de los requisitos propios de su constitución, los cuales están definidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el Código General del Proceso, en el Código de Comercio, en el Estatuto Tributario, en la jurisprudencia y la doctrina y a nivel de la normativa de la Agencia de Desarrollo Rural, en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera.

Debe aclararse que el mérito ejecutivo es una cualidad propia de los títulos ejecutivos que les otorga la ley y esto implica que un determinado documento tendrá mérito ejecutivo no por la voluntad de quienes lo suscriben, sino por el hecho de reunir las características indicadas en la ley, las cuales se reducen a que contenga una obligación **clara, expresa y exigible**.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

*“En relación con esas tres características que señala la norma del C. de P. C., que deben acompañar a las obligaciones contenidas en los documentos que constituyen título ejecutivo, la Sala ha precisado 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.*

Sobre las mismas la doctrina ha dicho:

“La obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del contenido del título, sea que consista ésta en un solo documento o en varios que se complementen formando una unidad jurídica. Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógicos jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta...

La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título en cuanto a su naturaleza y sus elementos (objeto, término o condición y si fuere el caso su valor líquido o liquidable por simple operación aritmética), en tal forma que de su lectura no quede duda seria respecto a su existencia y sus características.

Obligación exigible es la que debía cumplirse dentro de un término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acaecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento solo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no someterse a plazo ni a condición (C.C., arts. 1608 y 1536 a 1542)”³

En el mismo sentido, el artículo 21 del Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Agencia de Desarrollo Rural, adoptado mediante la Resolución No. 617 de 2018, se establece que:

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 13 de noviembre de 2008. Expediente 28596

“Se entiende por título ejecutivo, el documento en el que consta una obligación clara, expresa y exigible, consistente en una suma de dinero a favor de la Agencia de Desarrollo Rural y que goza de presunción de legalidad.

Son considerados títulos ejecutivos, los establecidos en el artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴.

1. Conformación de los títulos ejecutivos. Títulos simples y títulos complejos

La conformación de los títulos ejecutivos se da de acuerdo al número de documentos que los integran y se clasifican en simples y complejos.

a) Título ejecutivo simple: *Es aquel en el que la obligación está contenida en un sólo documento.*

b) Título ejecutivo complejo: *Es aquel conformado por varios documentos que constituyen una unidad jurídica.*

2. Requisitos esenciales de los títulos ejecutivos

La obligación contenida en los documentos que soportan el cobro coactivo, debe reunir los requisitos propios de un título ejecutivo, es decir, que contenga una obligación clara, expresa y exigible. Para tal efecto, se entiende por:

Clara: *aquella que contiene todos los elementos de la relación jurídica inequívocamente señalados en el documento, a saber: 1) naturaleza o concepto de la deuda; 2) sujetos de la obligación: acreedor (entidad que emite el título) y deudor (sujeto pasivo, identificado de manera clara e inequívoca)⁵.*

Expresa: *La que contiene una suma líquida de dinero a cobrar, debidamente determinada o especificada, expresada en un valor exacto que no da lugar a ambigüedad.*

Exigible: *Es la que no está sujeta a plazo o condición suspensiva para hacer efectivo su cobro, o de estarlo, ya se cumplió y tratándose de actos administrativos, que estos hayan quedado en firme⁶ y no hayan perdido su fuerza ejecutoria”.*

⁴ Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible los siguientes documentos:

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

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 03 de agosto de 2000, Rad. No. 17468, Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez.

⁶ Los títulos ejecutivos que consten en actos administrativos, se deben encontrar ejecutoriados

En cuanto a la oportunidad para iniciar la gestión de cobro coactivo o judicial, es importante tener presente la fecha en que se hace exigible la obligación, por lo que se debe observar el plazo para exigir el pago por cualquier vía.

Respecto del plazo, el artículo 1551 del Código Civil, establece que:

“El plazo es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación; puede ser expreso o tácito. Es tácito, el indispensable para cumplirlo”.

En relación con el plazo de la obligación generada con ocasión de la recuperación de la inversión, en el literal a) del artículo décimo del Acuerdo 191 de 2009, se estableció lo siguiente:

“Plazo de la financiación para los beneficiarios de los distritos: Hasta doce (12) años, contados a partir de la fecha de liquidación y asignación definitiva del costo proporcional de las obras a cargo de los beneficiarios”.

Teniendo en cuenta lo anterior, le corresponde a las áreas encargadas de remitir los títulos ejecutivos verificar el cumplimiento de las condiciones generales y sustanciales requeridas para adelantar el cobro, constatando que éstos contengan la obligación redactada de modo que la haga expresa y clara y que debe haberse cumplido los plazos o condiciones para que la obligación sea actualmente exigible, así como que no hubieran acaecido el fenómeno prescriptivo de la acción de cobro.

Adicionalmente, para el cobro coactivo o judicial, se requiere un mínimo documental con el fin de constituir el título de manera que se pueda adelantar la gestión jurídica orientada a su coactivo o judicial.

Para ese fin, sin perjuicio de la documentación que se requiera según los antecedentes de cada caso en particular, se debe contar como mínimo con lo siguiente:

- Tratándose de títulos valores: es necesario que además de reunirse los requisitos que para cada uno de ellos señale la ley según su forma o naturaleza, se aporte el original del título valor, acompañado por los documentos que soporten la obligación.
- Tratándose de actos administrativos: a la copia de éste deben acompañar las copias de los recursos que se hayan presentado, de los actos que los hayan resuelto y de las constancias de notificación para cada uno de ellos, junto con la constancia de ejecutoria, que corresponde al documento que demuestra que el acto administrativo se encuentra en firme y que contra él no procede ningún recurso.

De esta manera, los mínimos documentales que cumplan con lo descrito permitirán establecer que se cuenta con un título que puede prestar el mérito ejecutivo indispensable para iniciar las gestiones de cobro coactivo o judicial, con el fin de exigir al deudor el cumplimiento de la obligación que ha contraído con la Agencia.

El incumplimiento de lo aquí descrito, hará imposible el cobro del título por vía ejecutiva en instancia judicial o por vía administrativa por medio de cobro coactivo.

Una vez realizadas las anteriores precisiones, se procede a absolver sus inquietudes en los siguientes términos:

1. *“Para la cartera de los distritos entregados por el Extinto Incoder que no se tiene soportes documentales (Resoluciones que liquidan las cuotas y pagarés), es factible realizar su cobro?”*

Conforme con lo anteriormente mencionado, para que se pueda dar inicio a las actuaciones jurídicas encaminadas al cobro de las obligaciones a favor de la Agencia de Desarrollo Rural por concepto de recuperación de la inversión, es imperativo contar con los documentos que prestan mérito ejecutivo, ese decir que contenga una obligación clara, expresa y exigible en el sentido que se cumplió el plazo otorgado en dicho acto.

Ahora bien, respecto de la cartera generada con ocasión de la recuperación de la inversión, es necesario analizar lo estipulado en el artículo 20 del Acuerdo 191 de 2009, a saber:

“Trámite previo al cobro coactivo. A los dos meses de constituirse la mora en el pago de las cuotas de recuperación de inversión, la Dirección Técnica de Administración de Distritos remitirá a la Secretaría General quien deberá oficiar a la Oficina Asesora Jurídica los documentos soportes con el fin de que esta última proceda a realizar el cobro que por jurisdicción coactiva le corresponde. Los soportes a que hace referencia el presente artículo son: Título ejecutivo debidamente ejecutoriado o documentos que conlleven a conformar dicho título, plena identificación de la obligación, identificación (Cédula o N.I.T.) del deudor, valor a cobrar, dirección y teléfono del deudor”. Subrayado fuera de texto

Así las cosas, en el caso en particular, como se trata de actos administrativos, tal como se mencionó con anterioridad, a la copia de éste deben acompañar las copias de los recursos que se hayan presentado, de los actos que los hayan resuelto y de las constancias de notificación para cada uno de ellos, junto con la constancia de ejecutoria, que corresponde al documento que demuestra que se encuentra en firme y que contra él no procede ningún recurso, o en su defecto, los documentos que conlleven a conformar dicho título.

Conforme con lo anterior, no es factible realizar el cobro de obligaciones respecto de las cuales no se cuente con los soportes documentales señalados, por las razones mencionadas.

2. *“En caso positivo desde que fecha se podría empezar a liquidar los intereses moratorios?”*

Teniendo en cuenta que la respuesta a la anterior inquietud fue negativa, no es procedente pronunciarse al respecto.

3. “A partir de que fecha se debe contar los términos para declarar el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro? Se debe tener en cuenta la fecha de vencimiento de cada cuota o considerar la fecha de la Resolución en la cual se liquida la obligación a cancelar?”

En el caso en concreto, dado que se trata de actos administrativos por medio de los cuales se impone a un tercero el deber de pago de una suma a favor de la Agencia, el cual debe contener una obligación clara, expresa y exigible, que en este caso se determina a partir del momento en que se cumple el plazo estipulado en cada acto administrativo.

Al respecto, adicional a lo señalado en el literal a)⁷ del artículo décimo del Acuerdo 191 de 2009, se debe tener en cuenta lo señalado en el párrafo *Ibidem*, en el cual se establece:

“Los beneficiarios se acogerán al plazo que determine la Subgerencia de Adecuación de Tierras de conformidad con lo establecido en el componente financiero de los Estudios de Factibilidad del proyecto de adecuación de tierras al que se le apliquen estas condiciones financieras, el cual en todo caso será menor y no mayor al señalado en el literal a) del presente artículo”.

En consecuencia, se debe analizar el plazo contenido en cada acto administrativo con el fin de verificar la exigibilidad de las obligaciones contenidas en dicho acto y en consecuencia, una vez cumplido el plazo otorgado en el acto administrativo, se debe iniciar a contar los términos prescriptivos.

El presente concepto se emite en desarrollo de la función prevista en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

DIEGO E. TIUZO GARCIA
Jefe de la Oficina Jurídica

Anexo: 0

Copia: N/A

Elaboró: Nhazly Marcela Correa Bustos, Gestor Oficina Jurídica
Revisó: Diego Tiuzo García, Jefe de la Oficina Jurídica
Aprobó: Diego Tiuzo García, Jefe de la Oficina Jurídica

⁷ “Plazo de la financiación para los beneficiarios de los distritos: Hasta doce (12) años, contados a partir de la fecha de liquidación y asignación definitiva del costo proporcional de las obras a cargo de los beneficiarios”.