



La factura electrónica como documento que conforma el título ejecutivo complejo derivado del contrato estatal ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

Luisa Fernanda Ospina Velásquez  
Diego Andrés Meneses Botero

Universidad Pontificia Bolivariana  
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas  
Maestría en Derecho  
Medellín, Antioquia, Colombia  
2025



La factura electrónica como documento que conforma el título ejecutivo complejo derivado del contrato estatal ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

Luisa Fernanda Ospina Velásquez

Diego Andrés Meneses Botero

Trabajo de grado presentado para optar al título de Magíster en Derecho

Asesor

Federico Márquez Romero

Magíster en Derecho con Énfasis en Derecho Público

Universidad Pontificia Bolivariana  
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Maestría en Derecho

Medellín, Antioquia, Colombia

2025

**Medellín, 2 de marzo de 2026**

**Luisa Fernanda Ospina Velásquez**

**Diego Andrés Meneses Botero**

El contenido de este documento no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad.



Luisa Fernanda Ospina Velásquez

Diego Andrés Meneses Botero

## Contenido

Resumen .....	5
Introducción .....	6
1. Marco teórico y conceptual .....	9
1.1 El contrato estatal .....	9
1.2 Facturación electrónica .....	11
1.3 Jurisdicción de lo contencioso administrativo .....	16
1.4 Título ejecutivo complejo .....	17
2. Requisitos de la factura electrónica para incorporarse al título ejecutivo complejo contractual estatal .....	21
2.1 Factura electrónica como título ejecutivo en la jurisdicción ordinaria .....	21
2.2 La actualidad de la factura en el proceso ejecutivo que se surte ante la jurisdicción contenciosa administrativa y el reto que implica el cambio de sistema de facturación en Colombia .....	23
2.3 Criterios de validez que debe reunir la factura electrónica para su incorporación al título ejecutivo complejo, en el proceso ejecutivo contractual estatal .....	25
3. Conclusiones.....	28
Referencias.....	31

## Resumen

El trabajo de investigación responde a la pregunta sobre cuáles requisitos debe cumplir la factura electrónica para integrarse al título ejecutivo complejo derivado del contrato estatal y, en consecuencia, prestar mérito ejecutivo ante la jurisdicción contencioso administrativa. La tesis defendida sostiene que, aunque la factura electrónica constituye un mensaje de datos con equivalencia funcional frente al documento físico, su eficacia ejecutiva en el ámbito contractual estatal exige la concurrencia de requisitos formales y sustanciales, así como la acreditación plena de las condiciones de exigibilidad previstas en el contrato. Metodológicamente, el estudio se desarrolla desde un enfoque cualitativo, de carácter exploratorio y descriptivo, mediante análisis documental de normas, jurisprudencia y doctrina, con especial atención a la unificación jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia y a los precedentes del Consejo de Estado sobre título ejecutivo complejo. Las conclusiones evidencian que la factura electrónica no opera como título autónomo en sede administrativa, que la aceptación tácita no aplica automáticamente en la contratación estatal y que el juez administrativo debe verificar la existencia, validez y trazabilidad del documento electrónico antes de librar mandamiento de pago.

***Palabras clave:*** factura electrónica, contrato estatal, título ejecutivo complejo, jurisdicción contencioso administrativa, proceso ejecutivo

## Introducción

La implementación de la factura electrónica en Colombia no solo constituye un avance tecnológico y administrativo en el ámbito tributario, sino que implica transformaciones sustantivas en la forma en que se estructuran, documentan y reclaman las obligaciones derivadas de la contratación estatal. La expedición de la Resolución 000042 de 2020 de la DIAN, que impuso a las entidades públicas la obligación de emitir y recibir facturas electrónicas, redefinió el modo en que la administración y los particulares soportan sus relaciones contractuales, al introducir un instrumento digital que incide directamente en la formación del título ejecutivo y en las condiciones para su exigibilidad ante la jurisdicción contencioso administrativa. Este escenario ha generado la necesidad de revisar las categorías tradicionales relativas al título ejecutivo complejo y su aplicación en los procesos ejecutivos promovidos en la jurisdicción contencioso administrativa, en tanto la naturaleza y la dinámica de la factura electrónica plantean interrogantes sobre su función probatoria, su validez formal y sustancial y su capacidad para integrarse como otro de los documentos que configuran la unidad jurídica para el pago de las obligaciones contractuales estatales.

En este contexto, el problema que subyace gira en torno a la falta de claridad normativa y a la carencia de jurisprudencia y doctrina respecto de los requisitos que debe cumplir la factura electrónica para incorporarse válidamente al título ejecutivo complejo cuando se trata de obligaciones surgidas de contratos estatales no liquidados. La transición hacia herramientas digitales ha generado tensiones entre las exigencias técnicas propias de la facturación electrónica y los estándares jurídicos tradicionales aplicables a los documentos que prestan mérito ejecutivo. Persisten incertidumbres sobre la validez, eficacia y fuerza probatoria de la factura electrónica en el ámbito de la contratación pública, lo que se manifiesta en posibles contradicciones interpretativas y vacíos normativos que dificultan su adecuada integración al título ejecutivo en los procesos adelantados ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En esa medida en este trabajo de investigación responderemos la siguiente pregunta problemática: ¿Qué requisitos deben cumplirse para que una factura electrónica de venta se integre al título ejecutivo complejo que deviene del contrato estatal no liquidado y, en consecuencia, esa unidad jurídica preste mérito ejecutivo en los trámites ejecutivos que se surten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo?

La respuesta a esta pregunta se justifica en la medida en que la incorporación de la factura electrónica en el campo de la contratación estatal supone un cambio estructural en la forma de documentar, acreditar y exigir judicialmente las obligaciones que devienen de este tipo de contratos. Este cambio exige una revisión crítica de los conceptos tradicionales que sustentan la eficacia ejecutiva de los documentos en sede judicial, particularmente en lo que respecta al título ejecutivo complejo derivado de contratos estatales no liquidados.

Desde el punto de vista práctico, la relevancia del tema es indiscutible, pues la ausencia de criterios uniformes sobre el valor probatorio y la eficacia ejecutiva de este documento puede derivar en decisiones judiciales disímiles, afectaciones al debido proceso y disminución de la seguridad jurídica. La clarificación de estos aspectos no solo contribuye al fortalecimiento de la función jurisdiccional, sino que también mejora la confianza en los instrumentos digitales adoptados por el Estado y optimiza la gestión contractual de las entidades públicas y de sus contratistas en un entorno marcado por la transformación tecnológica.

En coherencia con lo anterior, la investigación tiene como objetivo general determinar los requisitos que debe reunir la factura electrónica como documento que integra el título ejecutivo complejo derivado del contrato estatal no liquidado, en los procesos ejecutivos que se surten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Para alcanzar este propósito, se plantean como objetivos específicos delimitar los conceptos de jurisdicción contencioso administrativa, facturación electrónica en las entidades públicas, contrato estatal y título ejecutivo complejo, con el fin de establecer la relación entre estas instituciones jurídicas y establecer el marco legal y jurisprudencial aplicable a la factura electrónica transmitida en el proceso contractual estatal, con el propósito de determinar los criterios de validez que debe reunir para su incorporación al título ejecutivo complejo en los procesos ejecutivos tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para alcanzar los objetivos propuestos, la metodología empleada se enmarca en un enfoque cualitativo de naturaleza exploratoria y descriptiva, sustentado en el análisis sistemático de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales relacionados con la factura electrónica y su interrelación con la contratación estatal. A partir de la técnica documental, se rastreó, sistematizó, analizó y sintetizó la normativa aplicable, la doctrina autorizada y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, teniendo en cuenta que en la jurisdicción contencioso administrativa persiste una brecha de conocimiento sobre este tópico.

Por último, el trabajo se estructura en dos capítulos. En el primero, se desarrolla el marco teórico y conceptual que sustenta la investigación, delimitando las nociones de contrato estatal, factura electrónica, jurisdicción contencioso administrativa y título ejecutivo complejo. En el segundo, se examinan los requisitos jurisprudenciales y normativos que permiten la integración de la factura electrónica al título ejecutivo complejo contractual, delimitando sus requisitos formales y sustanciales, los límites de la aceptación tácita y el papel del juez administrativo en la verificación de la validez de los documentos electrónicos que soportan las obligaciones contractuales estatales.

## **1. Marco teórico y conceptual**

La interacción entre las instituciones jurídicas: contrato estatal, facturación electrónica, la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el título ejecutivo complejo, constituye un entramado normativo y doctrinal cuya comprensión integral no puede abordarse de manera fragmentada. En efecto, la especificidad de cada uno de estos conceptos revela su importancia autónoma, pero es en el análisis de su relación en el marco del proceso ejecutivo derivado del contrato estatal donde se advierte la densidad jurídica de este problema investigativo.

La delimitación de estas categorías responde a una necesidad teórica para establecer conexiones entre ellas. En consecuencia, este capítulo se orienta a desarrollar una aproximación conceptual y demarcada de las instituciones jurídicas señaladas, con el propósito de aportar a la construcción de un marco teórico sólido que ilumine la discusión central de esta investigación.

### **1.1 El contrato estatal**

El contrato estatal es el instrumento jurídico a través del cual una entidad pública y un particular, o dos entidades estatales, coordinan esfuerzos y voluntades para satisfacer las necesidades específicas que el interés general demanda, sobre la base de relaciones de cooperación y equidad, a diferencia de las concepciones tradicionales que lo situaban en un plano de jerarquía y subordinación en favor de la administración. En otras palabras, el contrato estatal es todo negocio jurídico, de contenido económico, consecuentemente oneroso, celebrado –por regla general bajo los presupuestos del principio de igualdad– en aras del interés público o general, en el cual una de las partes es una entidad estatal, un particular que cumple funciones administrativas en los términos de la ley o cualquier otra persona que involucre en el mismo recursos públicos, y en razón del cual se generan, de manera discrecional, ponderada y previsiva, obligaciones por regla general recíprocas, de dar, hacer o no hacer alguna cosa entre las partes intervinientes, construyendo, regulando o extinguiendo entre ellas relaciones jurídicas patrimoniales individuales no generales, debidamente planificadas, obligaciones que se miran equivalentes conforme a las previsiones objetivas iniciales acordadas por las partes al momento de proponer o de contratar (Santofimio Gamboa, 2017).

Desde el punto de vista orgánico, la participación de una entidad pública es el elemento necesario y suficiente para su calificación como contrato estatal, lo cual responde al criterio

unificador previsto por la Ley 80 de 1993. Este estatuto configura una categoría única sustentada en una doble finalidad: por un lado, la satisfacción de los intereses económicos legítimos de los contratistas y, por otro, la preservación del interés público. En ese orden, el contratista puede entenderse como la persona natural, jurídica o agrupación de estas que, mediante un vínculo contractual con una entidad pública, asume la obligación de ejecutar obras, suministrar bienes o prestar servicios en desarrollo de los fines estatales. Aunque en la mayoría de los casos podría imaginarse que la figura del contratista está encarnada por un sujeto de derecho privado ajeno a la administración pública, lo cierto es que la legislación colombiana se muestra favorable a que en ciertos casos la persona del contratista esté integrada por otra entidad estatal, es decir, un sujeto de derecho público (Santofimio Gamboa, 2017, p. 255).

Ahora bien, el régimen jurídico aplicable a la contratación estatal en Colombia se estructura sobre una dualidad normativa que distingue entre el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o EGCAP (Ley 80 de 1993 y sus modificaciones) y el régimen de derecho privado, aplicable a determinadas entidades estatales por disposición legal o por la naturaleza de sus actividades. Esta diferenciación no es meramente formal, sino que obedece a criterios sustanciales vinculados con la naturaleza jurídica de la entidad contratante, el ejercicio de prerrogativas del poder público, la concepción del equilibrio económico del contrato y la determinación del medio de control jurisdiccional procedente (Consejo de Estado, 2024a).

El EGCAP se erige como el marco rector de la contratación pública, orientado a garantizar la realización de los fines del Estado, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y la protección del interés general. En este régimen, las decisiones unilaterales de la administración –como la liquidación del contrato o la declaratoria de incumplimiento– constituyen actos administrativos dotados de presunción de legalidad y susceptibles de control ante la jurisdicción contencioso administrativa (Consejo de Estado, 2024a). A su vez, la noción de equilibrio contractual se concibe de manera objetiva, en tanto busca restablecer al contratista en un “punto de no pérdida” cuando se ha visto afectada la ecuación económica del contrato (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Agraria y Rural, 2024).

Por su parte, el régimen de contratación estatal al que se le aplica el derecho privado se rige por los principios de autonomía de la voluntad y libertad contractual. En este contexto, los actos jurídicos emanados de las entidades públicas no tienen naturaleza administrativa y, en consecuencia, carecen de presunción de legalidad (Consejo de Estado, 2024b). La equivalencia

entre prestaciones es de carácter subjetivo y el restablecimiento del equilibrio contractual opera bajo la teoría de la imprevisión prevista en el artículo 868 del Código de Comercio, con efectos hacia el futuro (*ex nunc*) (Corte Suprema de Justicia, 2024). De esta manera, la determinación del régimen aplicable depende del análisis conjunto de factores como la naturaleza jurídica de la entidad contratante, el objeto del contrato, el ejercicio de potestades públicas y la naturaleza del acto jurídico adoptado. Este examen es esencial para identificar las normas sustantivas y procesales que rigen cada relación contractual, así como para definir la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa u ordinaria civil, según corresponda (Consejo de Estado, 2024c).

En suma, la dualidad de regímenes en la contratación estatal refleja la coexistencia de dos lógicas jurídicas: una de carácter público, sustentada en la prevalencia del interés general y el control de la legalidad administrativa, y otra privada, basada en la autonomía de la voluntad y la igualdad de las partes. La correcta delimitación entre ambos regímenes no solo determina las reglas de fondo del contrato, sino también la vía procesal idónea para la defensa de los derechos y obligaciones que se deriven de la relación contractual (Consejo de Estado, 2024a).

En esa medida, ante la convivencia actual del derecho público y el privado en materia de contratación estatal y la especialidad de los problemas jurídicos que se suscitan en su aplicación en la jurisdicción contenciosa administrativa, el Consejo de Estado en distintas ocasiones se ha valido de pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia para resolverlos, como es el caso de la sentencia emitida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Radicación n.º 250002336000 201503052 01 (expediente 59547) del 31 de julio de 2024, en la que el alto tribunal al definir la controversia sobre la póliza de cumplimiento (que es un contrato de seguro, regido por el Código de Comercio), recurrió a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia para sustentar los elementos esenciales de este negocio jurídico accesorio.

## **1.2 Facturación electrónica**

La evolución tecnológica, especialmente desde la segunda mitad del siglo XX, impulsó nuevos soportes documentales como los electrónicos. En Colombia, con la expedición de la Ley 527 de 1999, se marcó un hito al conferir validez y fuerza probatoria al mensaje de datos, equiparándolo a los documentos en papel bajo el principio de equivalencia funcional. Este principio sostiene que la función legal de un documento físico es igualmente cumplida por un

mensaje de datos si se garantiza su fiabilidad, inalterabilidad y rastreabilidad. Por su parte, el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) amplió la noción de documento para incluir de forma explícita los mensajes de datos<sup>1</sup>. La regulación de la factura electrónica en Colombia inicia con la Ley 527 de 1999, que abrió el comercio electrónico e introdujo las firmas digitales. Posteriormente, la Ley 962 de 2005 permitió expedir, aceptar y archivar facturas electrónicas mediante cualquier tecnología.

El Estatuto Tributario en los artículos 616, 617 y 618 estableció el deber de expedir factura o documento equivalente y los requisitos para su validez. Luego, la expedición del Decreto 1074 de 2015, compilatorio del sector Comercio, Industria y Turismo, representó un paso inicial hacia la sistematización normativa de la factura electrónica. Este decreto incluyó las primeras disposiciones relativas a su circulación y designó al entonces Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como la autoridad competente para administrar el registro de facturas electrónicas (REFEL). A continuación, el Decreto 2242 de 2015 reglamentó de manera más detallada las condiciones de expedición e interoperabilidad de la factura electrónica, estableciendo la obligación de facturar electrónicamente a ciertos contribuyentes y definiendo los elementos técnicos mínimos para garantizar la autenticidad e integridad del documento.

Con el fin de reglamentar las aludidas normas, la Resolución DIAN 019 de 2016 creó un sistema técnico de control y la Resolución DIAN 055 de 2016 reguló el uso de facturación por talonarios de contingencia en caso de fallas técnicas. Ese mismo año, la Ley 1819 de 2016 fijó los plazos máximos de implementación y añadió la figura del proveedor tecnológico. Por su parte, el Decreto 1625 de 2016, Decreto Único Reglamentario en materia tributaria, sistematizó los requisitos fiscales asociados a la facturación electrónica.

La Resolución DIAN 020 de 2019 estableció los sujetos obligados y el calendario de obligatoriedad, con fechas de inicio a partir del 1 de agosto de 2019, diferenciando grandes contribuyentes (Resolución 12635 de 2018), inscritos en régimen simple y demás sujetos. La misma resolución fijó plazos específicos: hasta el 4 de mayo de 2020 para entidades del Estado y prestadores de servicios públicos, y hasta el 3 de agosto de 2020 para personas naturales con ingresos entre 3.500 y 12.000 UVT.

---

<sup>1</sup> Polo, G. (2024). *La factura como título valor electrónico en Colombia*. Tesis inédita de Maestría de la Universidad Externado de Colombia.

Por su parte, la Resolución DIAN 030 de 2019 incorporó requisitos como el CUFE y el código QR y estableció la validación previa por parte de la DIAN. Seguidamente, la Resolución DIAN 058 de 2019 ajustó las fechas de implementación. El Decreto 358 de 2020 introdujo mejoras en la validación de la factura electrónica y los proveedores tecnológicos. A continuación, la Resolución DIAN 042 de 2020 otorgó viabilidad técnica definitiva, incluyó el anexo técnico de factura electrónica y fijó los plazos de su obligatoriedad: hasta el 1 de octubre de 2020 para entidades del Estado y hasta el 1 de noviembre de 2020 para personas naturales con ingresos superiores a 3.500 UVT.

El proceso normativo alcanzó su consolidación con la expedición del Decreto 1154 de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional reglamentó de manera definitiva la circulación de la factura electrónica de venta como título valor. Este decreto sustituyó las disposiciones anteriores e incorporó el papel de la DIAN como administradora del sistema de facturación electrónica y del RADIAN (Registro de Facturas Electrónicas de Venta como Título Valor). En él se precisaron los efectos de la aceptación expresa y tácita, el momento en que se entiende recibida la mercancía o el servicio, y los mecanismos electrónicos de validación y registro.

Posteriormente, la Resolución 085 de 2022 de la DIAN profundizó en el desarrollo del RADIAN al establecer el procedimiento y los requisitos para el registro, trazabilidad y consulta de las facturas electrónicas como títulos valores. Dicha resolución clarificó que la inscripción en el RADIAN no constituye un requisito para la existencia del título, sino una condición para su circulación y para la legitimación en procesos de cobro o cesión. La Resolución 1092 de 2022 introdujo nuevos cambios, permitiendo el uso de facturas POS solo para montos de ventas inferiores a cierto valor. Estas regulaciones tuvieron como objetivo facilitar el control tributario y garantizar la transparencia en las transacciones comerciales en Colombia.

De otro lado, se expidió el Decreto 442 de 2023, que modificó el Decreto 1625 de 2016 que introdujo ajustes técnicos y administrativos en la operatividad del sistema, particularmente en lo concerniente a la validación previa y al control de la información tributaria. Con la expedición de la Resolución 165 de 2023 se adoptó la versión 1.9 del anexo técnico de factura electrónica de venta. También se introdujo el anexo 1.0 del documento equivalente electrónico, reemplazando al ticket de máquina registradora con sistema POS. El objetivo fue mejorar el control tributario, facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y promover la transformación digital de los contribuyentes.

Acto seguido, el aludido acto administrativo fue modificado parcialmente por la Resolución 008 de 2024, respecto de los términos de adopción de los anexos técnicos. En esa medida, se extendió el plazo para que los sujetos obligados a facturar adopten la versión 1.9 del Anexo Técnico de Factura Electrónica de Venta.

A continuación, la Resolución 000119 del 30 de julio de 2024 introdujo modificaciones en su articulado, en particular, reformó el numeral 2 del artículo 23, ajustando el calendario de implementación para ciertos documentos equivalentes, entre ellos los de servicios públicos domiciliarios y el tiquete de transporte de pasajeros. Asimismo, adicionó un párrafo al artículo 66, mediante el cual se autoriza a los facturadores a diseñar representaciones gráficas que reflejen la información contenida en el formato electrónico XML en idioma español y en pesos colombianos, con la posibilidad de incluir versiones en otro idioma y moneda.

También, la Resolución 000189 de 30 de octubre de 2024 la adicionó en el sentido de conceder una transitoriedad a ciertos prestadores de servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo) constituidos sin ánimo de lucro y que atiendan a menos de 2.500 suscriptores. Estableció que estos sujetos podrán continuar expidiendo el documento equivalente de servicios públicos domiciliarios en forma física y especificó los requisitos mínimos que debe contener el documento físico.

Por último, la Resolución 000202 de 31 de marzo de 2025, estableció que las empresas de servicios públicos domiciliarios que expidan el Documento Equivalente Electrónico (DEE) solo podrán usarlo para la venta o prestación de servicios originados en el servicio público o aquellos que le sean inherentes, salvo autorización del usuario o suscriptor o que la regulación especial lo permita. De la misma manera, introdujo una regla para las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios que facturen en sitio y enfrenten fallas tecnológicas o logísticas. En caso de no poder transmitir o validar el DEE, deberán hacerlo en un plazo de hasta 48 horas desde la recepción de la información de la lectura o medición, de lo contrario, deben generar el documento físico o a través de sistemas informáticos.

Desde el punto de vista teórico, la descripción más simple de lo que se entiende por factura electrónica viene dada por su propio nombre. Es una factura que existe electrónicamente y que cumple, en todas las situaciones y ante todos los actores, los mismos propósitos que una factura en papel, tanto para los emisores y receptores, como para terceros interesados. Dicho de otra forma, es un documento que registra operaciones comerciales de una entidad en forma electrónica,

cumpliendo los principios de autenticidad, integridad y legibilidad en todas las situaciones que aplique y ante todos los actores del proceso, en los ámbitos comercial, civil, financiero, logístico y, ciertamente, tributario.

La característica de ser electrónica añade algunas condiciones propias de la digitalización de documentos, entre estas, que los documentos pueden ser almacenados y transmitidos por medios electrónicos, que no existen diferencias entre originales y copias, ya que son idénticas, y que existe un conjunto de reglas y procesos definidos que permiten interpretar esa estructura de datos como la documentación de una transacción (Barreix y Zambrano, 2018, p. 6). Desde la perspectiva del derecho privado, la factura electrónica constituye un título valor electrónico que evidencia una transacción de compraventa de bienes o prestación de servicios, constituido mediante mensaje de datos, que incorpora un derecho literal y autónomo capaz de circular sin alterar los fundamentos axiales del derecho cambiario (Polo, 2024). De otro lado, para el derecho administrativo, la factura electrónica, más allá de ser un nuevo concepto en el derecho tributario y comercial, representa la inmaterialización<sup>2</sup> de un documento circulante, por ende, intentar llegar a una definición de ella, necesariamente parte de la base misma del concepto de factura.

A partir de lo anterior, se debe precisar que la factura comparte rasgos jurídicos derivados tanto de su interpretación en el derecho comercial (artículo 772 del Código de Comercio), como en el derecho tributario (artículo 616 del Estatuto Tributario), y debe entenderse como un documento que soporta las transacciones de venta de bienes y servicios. Así, la diferencia que presenta la factura electrónica, de la que se expide en papel, se da en cuanto a su medio representativo ante el ordenamiento jurídico, pues esta es la que “operativamente tiene lugar a través de sistemas computacionales y/o soluciones informáticas permitiendo el cumplimiento de las características y condiciones en relación con la expedición, recibo, rechazo y conservación” (González, 2020).

---

<sup>2</sup> Es preciso señalar que la implementación de la factura electrónica es un proceso de inmaterialización y no de desmaterialización: en aquel, se da el cambio de sistema, pues el documento existió y se decidió llevarlo al plano magnético, en tanto que, en este, el documento no existió, aunque en otra época, el proceso se desarrolló utilizando el soporte físico (Rodríguez y Alvear Aragón, 2013).

### 1.3 Jurisdicción de lo contencioso administrativo

Es el órgano jurisdiccional instituido como un estamento judicial independiente y especializado, encargado de controlar la juridicidad de la actuación administrativa y garantizar la tutela efectiva de los derechos de los administrados. Según la doctrina, y optando por el criterio de especialidad, puede definirse como el orden jurisdiccional especializado que ostenta la cláusula general de competencia para conocer y resolver los litigios en los cuales es parte de administración pública o un particular en ejercicio de funciones de los distintos órganos del Estado, aunque el otro extremo de la relación jurídico-procesal sea un sujeto de derecho privado<sup>3</sup> (Devis, 1985, como se citó en Díez, 2013).

Conforme lo prevé el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, esta jurisdicción especializada conoce de los conflictos relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable, de los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, de los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes, de los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público, de los que se originen en actos políticos o de gobierno, de los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esa 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 y de los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.

---

<sup>3</sup> Autores como Devis Echandía conciben la jurisdicción contencioso administrativa como el orden jurisdiccional encargado de « la creación de un medio técnico- jurídico para el control de los órganos administrativos por el órgano jurisdiccional y lograr así la defensa del orden jurídico contra sus abusos, o desviaciones, y secundariamente para la solución de los conflictos surgidos entre los particulares y la administración, con motivo de la lesión sufrida por aquellos a consecuencia de tales abusos y desviaciones del poder o la no prestación del servicio público que la ley otorga» (Devis Echandía, 2013, p. 92). Este criterio se acepta, en parte, pues adviértase su carácter restrictivo, en tanto sólo activa el ejercicio de la jurisdicción administrativa como resultado de la afectación de derechos subjetivos de los ciudadanos, olvidando que la vía de los tribunales también se genera cuando el sujeto del daño es la administración pública.

## 1.4 Título ejecutivo complejo

Es aquel que surge de la integración necesaria de dos o más documentos conexos, cuya unidad jurídica permite configurar una obligación clara, expresa y actualmente exigible que puede ser demandada a través del proceso ejecutivo. Se diferencia del título ejecutivo simple, en tanto en este la totalidad de la obligación se encuentra contenida en un solo documento. El carácter complejo del título no obedece a un mero agregado documental, sino a la indispensable correlación normativa, material y probatoria entre los documentos que lo integran. Cada pieza aislada carece, por sí sola de aptitud ejecutiva, es la articulación de todas, conforme a la exigencia legal o a la naturaleza de la relación jurídica, la que da lugar al mérito ejecutivo.

Según Montañez y Medina, cuando obran distintos documentos con vocación de mérito ejecutivo se trata de un título complejo o compuesto. La complejidad del título radica en que la obligación emana del entendimiento conjunto del número de documentos de que se trate, cuya satisfacción se busca por la vía ejecutiva, en otras palabras, se refiere a varios documentos distintos y su unión sistemática origina dicha obligación (2012, pp. 133-134). Al respecto de este concepto jurídico, el Consejo de Estado (2022), de manera reiterada ha explicado que, cuando el crédito objeto de ejecución proviene de un contrato estatal, por regla general, el título ejecutivo es complejo por encontrarse integrado no solo por el contrato, sino por otros documentos que dan cuenta de las condiciones a las que está sometida la obligación, así como de su claridad, expresividad y exigibilidad<sup>4</sup>.

En el caso bajo estudio, se verifica que el título ejecutivo es de carácter complejo y de origen contractual, toda vez que se encuentra conformado no solamente por el contrato estatal, sino también por el acto administrativo que, entre otras cosas, ordenó su liquidación unilateral, y por las resoluciones que confirmaron íntegramente las decisiones allí adoptadas (Consejo de Estado, 2025a).

En la otra orilla, la Corte Suprema de Justicia sobre las características del título complejo ha establecido que: en efecto, resulta usual que, dentro de los procesos adelantados para demandar el cumplimiento de la obligación alimentaria, esta sea fijada en forma indeterminada pero determinable, acudiendo a fórmulas como la utilizada en el caso que ocupa la atención de la Sala,

---

<sup>4</sup> Véanse del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, las sentencias del 16 de diciembre de 2022, expediente: 48015; del 11 de octubre de 2023, expediente: 62114 y el auto del 23 de agosto de 2024, expediente: 71357.

en donde el padre responsable resulta gravado con la obligación de cubrir los gastos de educación de su hijo menor o los gastos de salud o similares. El cobro ejecutivo de las obligaciones así fijadas exige la integración de un título ejecutivo complejo, compuesto por la providencia judicial respectiva, sea la sentencia o el auto que aprueba la conciliación, y los recibos de pago que demuestran que dichos gastos se han efectivamente causado y su cuantía. Esta circunstancia no impide el cobro ejecutivo respectivo, pues hoy es comúnmente admitido que la unidad del título complejo no consiste en que la obligación clara, expresa y exigible conste en un único documento, sino que se acepta que dicho título puede estar constituido por varios que en conjunto demuestren la existencia de una obligación que se reviste de esas características. Así pues, la unidad del referido título es jurídica, mas no física.

También se colige, del precedente transcrito, que, en estos casos, al configurarse la existencia de un título de carácter complejo, será imprescindible aportar con la demanda la totalidad de los documentos que lo componen, de cuyo conjunto, no sobra insistir, se desprenda una obligación clara, expresa y exigible, en las voces del artículo 422 del Código General del Proceso (CSJ STC18085 y STC10649-2024) (Corte Suprema de Justicia, 2025).

Ahora bien, como el presente trabajo de investigación se centra en el estudio del título ejecutivo complejo que deviene del contrato estatal no liquidado, es fundamental determinar qué tipo de documentos prestan mérito ejecutivo en los procesos que se adelantan ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Al respecto, el Consejo de Estado explicó que en relación con los documentos que prestan mérito ejecutivo, el artículo 297 del CPACA prevé que, para los efectos de este precepto, lo constituyen: i) las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; ii) las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos; iii) 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 y iv) 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 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 (Consejo de Estado, 2025b). En lo que atañe a este trabajo de investigación, el análisis se efectuará acerca del título ejecutivo complejo que deviene del contrato estatal no liquidado.

En síntesis, el examen de las categorías desarrolladas permite comprender que la interacción entre el contrato estatal, la facturación electrónica, la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el título ejecutivo complejo no se reduce a una yuxtaposición de nociones aisladas, sino que constituye un entramado dogmático y procesal que encuentra unidad en el ámbito del proceso ejecutivo derivado de la contratación pública.

La facturación electrónica, más allá de su dimensión tributaria y de avance tecnológico, adquiere relevancia en el derecho administrativo como instrumento de soporte probatorio y de modernización de la gestión contractual. Su condición de título valor electrónico y su equivalencia funcional frente al documento físico, la convierten en otro documento fundamental para acreditar la exigibilidad del crédito a favor del contratista y a cargo de la administración. A su vez, el contrato estatal, entendido como la expresión de la concertación entre la administración y los particulares en procura del interés público, genera obligaciones recíprocas cuya ejecución material suele sustentarse en documentos de carácter financiero y contable. En este contexto, el cumplimiento o incumplimiento de tales obligaciones puede derivar en la formación de un título ejecutivo complejo, integrado por el contrato estatal y los documentos accesorios (órdenes de compra, actas de recibo, facturas electrónicas, entre otros).

La integración de dichos documentos configura un título ejecutivo complejo, en el que la obligación clara, expresa y exigible surge de su necesaria correlación. La complejidad de este título no reside en la acumulación formal de piezas documentales, sino en su unidad jurídica, indispensable para habilitar la vía ejecutiva frente a la administración. En este escenario, la jurisdicción de lo contencioso administrativo funge como garante del equilibrio entre la prerrogativa estatal y la protección de los derechos de los contratistas. Su especialidad y cláusula general de competencia en materia contractual estatal le permite no solo resolver las controversias contractuales, sino también otorgar eficacia al título ejecutivo complejo como instrumento de tutela judicial efectiva.

Así, puede afirmarse que las cuatro instituciones se entrelazan en una relación jurídica en el marco del proceso ejecutivo contractual: el contrato estatal como fuente; la factura electrónica como prueba documental moderna y tecnológicamente validada; el título ejecutivo complejo como figura procesal que articula los elementos anteriores y la jurisdicción contenciosa administrativa como escenario de control judicial y de realización coercitiva de las obligaciones.

En conclusión, a partir del estudio de estas instituciones jurídicas y su interacción, tal y como se abordará en extensión en el siguiente capítulo, responderemos la siguiente pregunta: ¿Qué requisitos deben cumplirse para que una factura electrónica de venta se integre al título ejecutivo complejo que deviene del contrato estatal no liquidado y, en consecuencia, esa unidad jurídica preste mérito ejecutivo en los trámites ejecutivos que se surten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo?

## **2. Requisitos de la factura electrónica para incorporarse al título ejecutivo complejo contractual estatal**

### **2.1 Factura electrónica como título ejecutivo en la jurisdicción ordinaria**

Tal como se expuso en el primer capítulo, la regulación jurídica de la factura electrónica en Colombia presenta una notable complejidad y dispersión normativa. Aunque el legislador ha establecido ciertos lineamientos esenciales, en particular, la obligación de expedir factura electrónica previa validación por parte de la DIAN, la configuración detallada del sistema ha sido objeto de una amplia delegación normativa al Gobierno Nacional y a la propia administración tributaria. Esta dinámica ha dado lugar a un entramado de disposiciones reglamentarias, resoluciones y actos administrativos de carácter técnico, cuya evolución temporal refleja tanto la adaptación progresiva del Estado a las tecnologías de la información como la búsqueda de mayor eficiencia en el control fiscal.

De esta manera, esta dispersión normativa genera, en la práctica, dificultades interpretativas y desafíos en la aplicación uniforme del derecho, particularmente cuando se trata de determinar los elementos estructurales que dotan de validez y eficacia jurídica a la factura electrónica como título ejecutivo. De ahí que, en este acápite, expondremos cómo la Corte Suprema de Justicia unificó los criterios que el juez civil debe observar para determinar la ejecutividad de la factura electrónica. Para tal efecto, es pertinente explicar de manera sintética, las reglas de unificación de criterio sobre los requisitos de la factura electrónica de venta como título valor que la Corte Suprema de Justicia fijó en la sentencia STC11618-2023 del 27 de octubre de 2023, Así, el alto tribunal consideró que:

- La factura electrónica de venta como título valor es un mensaje de datos que representa una operación de compra de bienes o servicios. Su formación debe ajustarse a los parámetros del Estatuto Mercantil, del Decreto 1154 de 2020 y de la legislación tributaria vigente.
- La factura electrónica de venta debe ser expedida y validada previamente por la DIAN. Solo en casos de inexigibilidad del deber de facturar electrónicamente o de inconvenientes tecnológicos debidamente justificados, se admite la expedición física o la generación sin validación previa. Dicho título valor, debe ser entregada al adquirente por medios físicos o electrónicos.

- Los requisitos sustanciales de la factura electrónica de venta como título valor son: i) la mención del derecho incorporado en el título, ii) la firma del emisor o creador (vendedor o prestador del servicio), iii) la fecha de vencimiento de la obligación, iv) el recibido de la factura (con indicación de fecha, datos o firma del receptor), v) el recibido de la mercancía o de la prestación del servicio, vi) la aceptación del adquirente, que puede ser expresa o tácita, esta última dentro de los tres (3) días siguientes a la recepción de la mercancía o del servicio.
- Para demostrar la expedición de la factura previa validación de la DIAN, así como de los requisitos sustanciales i), ii) y iii), puede valerse de cualquiera de los siguientes medios: a) el formato electrónico XML y el documento validado por la DIAN en sus archivos digitales nativos, b) la representación gráfica de la factura electrónica, c) el certificado de existencia y trazabilidad de la factura electrónica como título valor en el RADIAN, si fue registrada en dicha plataforma tecnológica.
- Los adquirentes deben confirmar electrónicamente el recibido de la factura y el de los bienes o servicios, así como aceptarla expresamente mediante mensaje electrónico dentro del sistema de facturación. Tales actuaciones podrán probarse con la evidencia generada en la plataforma o, en su defecto, mediante otros medios probatorios equivalentes que acrediten su existencia. En caso de aceptación tácita, el emisor deberá aportar evidencia del registro de dicha circunstancia en el sistema de facturación o, si no fue posible, acreditar los hechos que la originaron e informarlos en la demanda ejecutiva.
- El registro de la factura electrónica ante el RADIAN no es requisito para su existencia ni para su calidad de título valor, sino una condición para su circulación. Dicha inscripción determina la legitimación para ejercer la acción cambiaria cuando el reclamante no es el creador del título. Si el acreedor es el emisor original, no se le exige dicho registro.

## **2.2 La actualidad de la factura en el proceso ejecutivo que se surte ante la jurisdicción contenciosa administrativa y el reto que implica el cambio de sistema de facturación en Colombia**

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha delimitado las condiciones bajo las cuales la factura de venta puede incorporarse al título ejecutivo complejo derivado del contrato estatal. A continuación, se presenta un examen de los requisitos que, conforme a la jurisprudencia del alto tribunal, deben concurrir para tal efecto. En primer lugar, se ha sostenido que el título ejecutivo derivado de una obligación contractual en el ámbito estatal es complejo (Consejo de Estado, 2020). Tal carácter se explica en la medida en que la expresión, *claridad y exigibilidad de la obligación* no se acredita mediante un solo documento, sino a través de un conjunto de piezas documentales (Consejo de Estado, 2025c).

En este orden de ideas, la factura de venta o cambiaria no constituye, por sí sola, un título ejecutivo autónomo (Consejo de Estado, 2020) sino que se erige como uno de los documentos integrantes de dicha unidad jurídica. En consecuencia, la valoración de su mérito ejecutivo exige un examen conjunto y sistemático de todos los documentos aportados con la demanda (Consejo de Estado, 2025c).

Si bien la factura cambiaria ostenta, en principio, la condición de título valor dotado de los principios de autonomía y literalidad, el Consejo de Estado precisó que tales atributos encuentran un límite relevante cuando su emisión y cobro se enmarcan en la ejecución de un contrato estatal. En este ámbito, la naturaleza pública del vínculo contractual introduce una modulación de las reglas propias del derecho cambiario, orientada a preservar la coherencia y unidad del negocio jurídico primigenio (Consejo de Estado, 2020). En efecto, cuando la factura ha sido endosada a un tercero ajeno a la relación contractual, se activa la independencia respecto del negocio causal y, por consiguiente, la competencia para conocer de las controversias relativas a su validez o eficacia corresponde a la jurisdicción ordinaria civil. Sin embargo, cuando la factura permanece en poder de las partes que intervinieron en la contratación estatal, conserva su carácter accesorio respecto del negocio del cual proviene (Consejo de Estado, 2025d).

De otra parte, en relación con la aceptación tácita de la factura de venta por parte de la entidad pública contratante, prevista en el inciso tercero del artículo 773 del Código de Comercio, cuando se trata de procesos ejecutivos originados en contratos estatales, el Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que no es jurídicamente admisible, puesto que ello implicaría la

evasión de las condiciones y procedimientos de pago expresamente establecidos en el instrumento negocial. En este sentido, si en el clausulado las partes dispusieron que el pago se encuentra condicionado, por ejemplo, a la expedición de una certificación del supervisor, a la acreditación del cumplimiento de obligaciones parafiscales o a cualquier otro requisito previo, el contratista no podrá exigir la contraprestación a la que tendría derecho mientras no acredite el cumplimiento de tales exigencias, aun cuando la entidad estatal no hubiere objetado la factura dentro del término previsto en el artículo 773 del Código de Comercio (Consejo de Estado, 2020), incluso, la sola existencia de un sello de recibido o de una constancia de radicación de la factura en la entidad no puede interpretarse como manifestación de aceptación, ni sustituye los requisitos para el pago como se ejemplificó.

Así las cosas, la factura, al incorporarse en un título ejecutivo complejo derivado de un contrato estatal, pierde la autonomía que caracteriza a los títulos valores en el ámbito privado y se somete estrictamente al cumplimiento de las condiciones probatorias y sustanciales impuestas por la *lex contractus*, así como a los requisitos de claridad, expresividad y exigibilidad que exige la ley para su eficacia ejecutiva (Consejo de Estado, 2025c). En este punto del análisis, resulta pertinente transitar hacia el examen de la factura electrónica como elemento integrante del título ejecutivo complejo en el ámbito de la contratación estatal. La entrada en vigor de la obligación para las entidades públicas de emitir y recibir facturas electrónicas, a partir del 1 de octubre de 2020 conforme lo estableció la Resolución 000042 de 2020 expedida por la DIAN, marca un momento de inflexión en la evolución normativa y práctica de la contratación administrativa en Colombia.

Desde esta fecha, la interacción entre el derecho contractual estatal y las disposiciones tributarias y comerciales que regulan la factura electrónica ha generado un nuevo escenario jurídico, caracterizado por la coexistencia de regímenes normativos de distinta naturaleza. En consecuencia, la incorporación de la factura electrónica en el entramado probatorio del título ejecutivo complejo plantea interrogantes respecto de su validez, fuerza obligatoria y eficacia procesal en los procesos ejecutivos ante la jurisdicción contencioso administrativa. Así las cosas, el examen que sigue se orienta a extraer los requisitos formales y sustanciales que debe reunir la factura electrónica para integrarse válidamente al título ejecutivo contractual.

### **2.3 Criterios de validez que debe reunir la factura electrónica para su incorporación al título ejecutivo complejo, en el proceso ejecutivo contractual estatal**

De la revisión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en los procesos ejecutivos que se surten ante esa jurisdicción, específicamente el derivado del contrato estatal, se encontró que no profundiza en los requisitos formales y sustanciales que debe reunir la factura electrónica para integrarse a dicho título ejecutivo complejo. El estudio de la factura como documento que conforma el título ejecutivo complejo derivado del contrato estatal ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo deberá, por tanto, tomar como base esta evolución y discusión general, para luego explorar las particularidades y adaptaciones necesarias en este ámbito específico, que no están detalladas en las fuentes.

Ahora, por el contrario, desde la doctrina, el autor Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo tomó postura respecto de los requisitos que debe reunir la factura electrónica y la labor del juez administrativo al momento de estudiar la demanda ejecutiva en la que se pretende la ejecución de un título ejecutivo derivado de la contratación estatal, de la siguiente manera:

La nueva normatividad de la facturación electrónica consagra un panorama diferente a la hora de emitir dichos títulos valores, pues además de la forma clásica de hacerlo –física– como se previó inicialmente en el Código de Comercio, ahora contamos con mecanismo distinto que debe conocer el juez administrativo cuando debe resolver sobre ejecuciones fundadas en dichas facturas. La Corte Suprema de Justicia, recientemente, detalló en qué consiste ese nuevo método de emisión, notificación o remisión y de cobro de obligaciones mercantiles.

(...)

En este orden de ideas, cuando se pretenda ejecutar un título ejecutivo que esté integrado por una o varias facturas electrónicas será indispensable que se cumpla con las disposiciones normativas previstas en la regulación de la facturación electrónica y que, además, se presenten los documentos señalados recientemente por la Corte Suprema de Justicia que unificó ese aspecto.

(...)

En este orden de ideas, el juez administrativo a quien se le presente como título ejecutivo una o varias facturas electrónicas que surjan de un contrato estatal, deberá asegurarse que los acreedores respectivos cumplan con cada una de las condiciones para su emisión,

validación y lo más importante, que se alleguen los documentos necesarios que permitan acreditar la existencia de un título. Llama la atención, como novedad, el deber especial que asumen los jueces administrativos pues tratándose de la facturación electrónica, tendrán que validar previamente a librar mandamiento, en la plataforma dispuesta por la DIAN para esos efectos las facturas respectivas y de ello deberán dejar constancia en el respectivo expediente (Rodríguez Tamayo, 2024, pp. 131-136).

Ante el vacío normativo y la carencia de jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tópico, compartimos en este trabajo de investigación la postura que se acaba de citar del autor Rodríguez Tamayo relativa a la remisión al pronunciamiento unificador de la Corte Suprema Justicia y la labor activa del juez al momento de verificar los requisitos que debe cumplir la factura electrónica al momento de integrarse a la unidad jurídica que permite el recaudo de las obligaciones.

No obstante, consideramos que no solo se debe consultar el precedente establecido por la Corte Suprema de Justicia, sino que este se debe adecuar a la naturaleza jurídica propia del título ejecutivo que deviene del contrato estatal. En esa medida, acudiremos al pronunciamiento unificador de la Corte Suprema de Justicia y a las pautas fijadas por el Consejo de Estado en materia de los requisitos de la factura de venta, con el fin de dar respuesta al problema de investigación que originó este artículo. Para tal efecto, es importante recordar, como se expuso en el primer capítulo, que el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa en ocasiones se ha servido de los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia al resolver problemas jurídicos propios del derecho privado aplicable a la contratación estatal. Así entonces, estimamos que los requisitos que debe reunir la factura electrónica para integrarse al título ejecutivo complejo, en el proceso ejecutivo contractual estatal son:

- **Requisitos formales**

- Al tratarse de un mensaje de datos que representa una operación de compra de bienes o servicios, la factura electrónica de venta en su emisión debe ajustarse a los parámetros del Estatuto Mercantil, del Decreto 1154 de 2020 y de la legislación tributaria vigente.
- La factura electrónica de venta debe ser emitida y validada previamente por la DIAN. Solo ante inconvenientes tecnológicos debidamente justificados, se admite

la expedición física o la generación sin validación previa y se autoriza la entrega al adquirente por medios físicos.

- **Requisitos sustanciales**

- La mención del derecho incorporado en el título.
- La firma del emisor o creador (vendedor o prestador del servicio).
- La fecha de vencimiento de la obligación.
- El recibido de la factura (con indicación de fecha, datos o firma del receptor).

Para acreditar los requisitos formales de la factura electrónica de venta, así como los requisitos sustanciales, el contratista del Estado se puede valer de cualquiera de los siguientes medios: i) el formato electrónico XML y el documento validado por la DIAN en sus archivos digitales nativos, ii) la representación gráfica de la factura electrónica, iii) el certificado de existencia y trazabilidad de la factura electrónica como título valor en el RADIAN, si fue registrada en dicha plataforma tecnológica. Estos requisitos extraídos de la citada jurisprudencia unificadora de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora, en relación con la aceptación expresa o tácita de la factura electrónica de venta, un elemento definitorio de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado en relación con la factura de venta y a la cual acudimos en este momento, niega la aplicación automática de la aceptación tácita establecida en el artículo 773 del Código de Comercio, puesto que, en todo caso, es obligación del ejecutante en este proceso acreditar el cumplimiento de los requisitos previamente establecidos en el contrato para obtener el pago.

En síntesis, para que el título ejecutivo complejo conformado entre otros documentos con una o más facturas electrónicas de venta sea eficaz para que el juez administrativo libre la orden de pago que el contratista pretende, se requiere que reúna los requisitos formales y sustanciales aludido con antelación y que, además, se acredite que cumplió de manera específica con las obligaciones a su cargo descritas en el contrato.

### 3. Conclusiones

El presente trabajo de investigación se orientó a establecer los requisitos formales y sustanciales que debe satisfacer la factura electrónica de venta para integrarse válidamente al título ejecutivo complejo derivado del contrato estatal no liquidado, y así prestar mérito ejecutivo en los procesos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En primer lugar, se evidenció que la configuración del mérito ejecutivo derivado de una obligación contractual estatal reviste un carácter inherentemente complejo, en la medida en que su exigibilidad no puede sustentarse en un único documento, sino en un conjunto de piezas documentales que, de manera articulada, conforman una unidad jurídica. Dentro de este entramado, la factura electrónica de venta no constituye, por sí sola, un título ejecutivo autónomo en la jurisdicción contencioso administrativa, sino que actúa como un documento accesorio indispensable para acreditar la exigibilidad del crédito dentro del marco contractual. Esta relación sistemática entre el contrato estatal, la factura electrónica y los demás documentos de soporte permite establecer la existencia de una obligación clara, expresa y actualmente exigible, conforme con lo previsto en el artículo 422 del Código General del Proceso y el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En segundo término, en relación con el primer objetivo específico, el estudio desarrollado en el capítulo primero permitió delimitar conceptualmente las nociones de jurisdicción de lo contencioso administrativo, contrato estatal, facturación electrónica y título ejecutivo complejo, evidenciando la interdependencia entre estas categorías. El análisis demostró que la factura electrónica adquiere relevancia en la contratación estatal al operar como soporte documental susceptible de incorporarse a la unidad jurídica que conforma el título ejecutivo complejo, cuyo examen compete al juez administrativo dada la cláusula general de competencia prevista en el artículo 104 del CPACA.

En cuanto al segundo objetivo específico, el segundo capítulo permitió delimitar el marco normativo y jurisprudencial aplicable a la factura electrónica en el ámbito contractual estatal. Aunque se constató la ausencia de una línea jurisprudencial consolidada del Consejo de Estado sobre los requisitos específicos de la factura electrónica en los procesos ejecutivos contractuales, el estudio identificó que su apreciación debe fundarse en la articulación de la doctrina unificada de la Corte Suprema de Justicia –en materia de facturación electrónica como título valor– y de las

reglas que el propio Consejo de Estado ha fijado respecto de la factura física como documento integrante del título ejecutivo complejo.

El análisis jurisprudencial también permitió concluir que la aceptación tácita prevista en el artículo 773 del Código de Comercio no opera automáticamente en la contratación estatal, conforme a lo reiterado por el Consejo de Estado al estudiar la factura física como documento accesorio del título ejecutivo complejo. Como se argumentó en el segundo capítulo, en el ámbito contractual estatal prevalece el cumplimiento de las condiciones pactadas para el pago. De esta forma, la eficacia ejecutiva de la factura electrónica como componente del título complejo depende de la acreditación del cumplimiento de todas las exigencias contractuales, como, por ejemplo, la certificación del supervisor del contrato o la acreditación del pago de los aportes parafiscales. En consecuencia, el simple sello de radicación o el vencimiento del término de objeción no constituyen manifestaciones de aceptación ni sustituyen las pruebas contractuales exigidas por la *lex contractus*.

En este orden de ideas, la factura electrónica debe cumplir con determinados requisitos formales y sustanciales para su validez y eficacia jurídica. En cuanto a los primeros, debe tratarse de un mensaje de datos ajustado al Estatuto Mercantil, al Decreto 1154 de 2020 y a la legislación tributaria vigente, siendo requisito indispensable su validación previa por la DIAN, salvo en los casos excepcionales de contingencia tecnológica debidamente justificada. En lo que respecta a los requisitos sustanciales, la factura debe contener la mención del derecho incorporado, la firma del emisor –ya sea el vendedor o prestador del servicio– y la fecha de vencimiento de la obligación. Estos elementos garantizan la autenticidad, integridad y exigibilidad del documento electrónico.

De otra parte, la investigación evidenció que la integración de la factura electrónica al título ejecutivo complejo tiene implicaciones procesales, tanto para el contratista como para el juez administrativo. El contratista debe aportar la totalidad de los documentos que acrediten la validez y trazabilidad de la factura, tales como el archivo XML validado por la DIAN, la representación gráfica del documento electrónico o el certificado de existencia y trazabilidad en el RADIAN, cuando haya circulado. Por su parte, el juez administrativo de la ejecución asume un deber de verificación previa, consistente en comprobar la existencia y validez de las facturas en la plataforma tecnológica de la DIAN antes de librar el mandamiento de pago. Este control judicial previo reviste especial importancia, pues garantiza la autenticidad, integridad y eficacia probatoria

del título, al tiempo que protege el patrimonio público y asegura la observancia del ordenamiento jurídico.

Con sustento en todo lo anterior, la investigación permitió cumplir el objetivo general al determinar, con base en el análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal expuesto en los dos capítulos, los requisitos formales y sustanciales que debe reunir la factura electrónica para integrarse válidamente al título ejecutivo complejo derivado del contrato estatal no liquidado. Como se evidenció en el capítulo 2, esta determinación exigió articular las reglas técnicas de la facturación electrónica, el régimen jurídico del contrato estatal y los criterios procesales que rigen la actuación del juez administrativo en los procesos ejecutivos.

## Referencias

- Barreix, A. y Zambrano, D. (2018). *Factura electrónica en América Latina*. BID y CIAT.
- Congreso de la República. (2005). Ley 962 de julio 8 por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Diario Oficial 46.023 de 6 de septiembre de 2005.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1437 de enero 18 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011.
- Congreso de la República. (2012). Ley 1564 de julio 12 por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48.489 de 12 de julio de 2012.
- Congreso de la República. (1999). Ley 527 de agosto 18 por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.673, de 21 de agosto de 1999.
- Congreso de la República. (1993). Ley 80 de octubre 28 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial 41.094 de 28 de octubre de 1993.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. (2020). Sentencia de octubre 5. Radicado 13001-23-33-000-2016-00765-02 (expediente 63753). C. P. Alberto Montaña Plata.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. (2022). Sentencia de diciembre 16. Radicado 05001-23-31-000-2012-00200-01 (expediente 48015). C. P. Guillermo Sánchez Luque.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. (2023). Sentencia de octubre 11. Radicado 13001-33-33-000-2017-00040-01. (expediente 62114). C. P. Nicolás Yepes Corrales.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala Plena. (2024a). Sentencia de mayo 9. Radicado 76001233100020060332003 (expediente 53962). C. P. José Roberto Sáchica Méndez.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. (2024b). Sentencia de julio 31. Radicado 25000233600020150305201 (expediente 59547). C. P. José Roberto Sáchica Méndez.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. (2024c). Sentencia de agosto 30. Radicado 50001233300020140028501 (expediente 70247). C. P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. (2024d). Auto de agosto 23. Radicado 05001-23-33-000-2022-00300-01 (expediente 71357). C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. (2025a). Sentencia de julio 29. Radicado 25000-23-36-000-2015-00819-04 (expediente 62218). C. P. Nicolás Yepes Corrales.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. (2025b). Sentencia de agosto 21. Radicado 25000-23-36-000-2016-02561-01 (expediente 61931). C. P. William Barrera Muñoz.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. (2025c). Sentencia de febrero 7. Radicado 05001-23-33-000-2020-00039-01 (expediente 66112). C. P. María Adriana Marín.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. (2025d). Sentencia de marzo 10. Radicado 68001233300020170028001 (expediente 70651). C. P. Nicolás Yepes Corrales.

Corte Suprema de Justicia. (2023). Sentencia STC11618-2023 de octubre 27. M. P. Octavio Augusto Tejeiro Duque.

Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil, Agraria y Rural. (2024). Sentencia SC1360 de julio 12. Radicación 11001-31-03-011-2015-00575-01-2024). M. P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Agraria y Rural. (2025). Radicación 11001-22-10-000-2025-00405-01 de abril 23. M. P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

Devis Echandía, H. (2013). *Teoría general del proceso*. Editorial Universidad.

Díez, C. A. (2013). *La jurisdicción de lo contencioso administrativo*. Lijursanchez.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2020). Resolución 000042 de mayo 5 por la cual se desarrollan los sistemas de facturación, los proveedores tecnológicos, el registro de la factura electrónica de venta como título valor, se expide el anexo técnico de factura electrónica de venta y se dictan otras disposiciones en materia de sistemas de facturación. Resolución 000042 de 05-05-2020.pdf.

González, M. (2020). Vicisitudes en torno a la aplicación de la factura electrónica en Colombia. *Revista de Derecho Fiscal*, 16, 147-177. <https://doi.org/10.18601/16926722.n16.07>.

Montañez, D. A. y Medina, J. A. (2012). *El título ejecutivo: presupuesto de ejecución e instrumento de intimación al pago*. Universidad del Rosario.

- Polo, O. G, (2024). La factura como título valor electrónico en Colombia. *Revista E-Mercatoria*, 23(2), 105-138.
- Presidencia de la República. (2015). Decreto 2242 de noviembre 24 por el cual se reglamentan las condiciones de expedición e interoperabilidad de la factura electrónica con fines de masificación y control fiscal. DECRETO 2242 DE 2015.
- Presidencia de la República. (2020). Decreto 358 de marzo 5 por el cual se reglamentan los artículos 511, 615, 616-1, 616-2, 616-4, 617, 618, 618-2 y 771-2 del Estatuto Tributario, 26 de la Ley 962 de 2005 y 183 de la Ley 1607 de 2012 y se sustituye el Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria. Decreto 358 de 2020 - Gestor Normativo - Función Pública.
- Presidencia de la República. (2015). Decreto 1074 de mayo 26 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. Decreto 1074 de 2015 Sector Comercio, Industria y Turismo - Gestor Normativo - Función Pública.
- Presidencia de la República. (2020). Decreto 1154 de agosto 20 por el cual se modifica el Capítulo 53 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, referente a la circulación de la factura electrónica de venta como título valor y se dictan otras disposiciones. Decreto 1154 de 2020 - Gestor Normativo - Función Pública.
- Rodríguez, C. y Alvear Aragón, M. (2013). *Manual práctico de iva y facturación 2013*. Legis.
- Rodríguez Tamayo, M. (2024). *La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. Medellín: Lijursánchez.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.