

MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / SENTENCIA / PROCESO EJECUTIVO / TÍTULO EJECUTIVO – Requisitos / TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO EN CONTRATACIÓN ESTATAL / EJECUTORIA DEL TÍTULO EJECUTIVO Y SU NOTIFICACIÓN / FACULTAD DE LOS REPRESENTANTES DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES DENTRO DE LA ACTUACIÓN CONTRACTUAL Y SUS NOTIFICACIONES / PROCESO EJECUTIVO - Imposibilidad de proponer excepciones que refieran a la ilegalidad y nulidad del título ejecutivo / COPIAS AUTÉNTICAS – Valor de las copias de los actos administrativos contractuales cuando se pretenden ejecutar y la exigencia de su primer ejemplar

Problema jurídico 1: *“¿Es procedente declarar probadas las excepciones propuestas por la ejecutada de “inexistencia del título por falta de ejecutoria”, “ineficacia del título por indebida e irregular notificación de la resolución constitutiva del mismo”, “título no claro pues es ambiguo y contradictorio(...)”, “título incompleto e indebidamente integrado”, “primera copia que presta mérito ejecutivo”, “excepción de suspensión del proceso ejecutivo y de nulidad e ilegalidad del acto administrativo objeto del cobro ejecutivo” y “cobro de lo no debido y compensación” y no seguir adelante con la ejecución?”*

Tesis 1: *“(...) En el caso en concreto se deberá declarar no probadas las excepciones propuestas por el ejecutado por las siguientes razones: i) No se configuran las excepciones de “inexistencia del título por falta de ejecutoria” e “ineficacia del título por indebida e irregular notificación de la resolución constitutiva del mismo” dado que, primero, la parte ejecutada Proactiva Doña Juana ESP S.A, fue notificado en debida forma de la resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010 conforme a lo dispuesto por la ley (art. 44 C.C.A), por lo tanto, la misma le resulta oponible y ejecutable, máxime cuando la obligación se encontraba dirigida únicamente sobre esta sociedad y es frente a la cual se libró el mandamiento de pago rechazándose frente a las demás sociedades que integran el consorcio, y segundo, en virtud de los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993, y la interpretación jurisprudencial sobre esta disposición normativa, Proactiva Doña Juana ESP tenía facultades amplias y suficientes para ser el único interlocutor válido para notificarse de los actos administrativos contractuales que hoy se pretenden ejecutar, razón por la cual, no era necesaria la notificación a las sociedades que integraban el referido consorcio. ii) No se advierte que el título complejo sea ambiguo o contradictorio, y antes por el contrario el mismo contiene una obligación clara, expresa, y exigible a favor de la Unidad administrativa especial de servicios Públicos- UAESP y a cargo de Proactiva Doña Juana E.S.P S.A. iii) Revisado los documentos que integran el título ejecutivo complejo y que hacen parte del desarrollo del contrato estatal, se tiene que con los mismos se prueba palmariamente la realidad contractual frente a las obligaciones a cargo de Proactiva Doña Juana E.S.P. S.A, razón por la cual, no resulta necesario integral el título ejecutivo complejo con las pólizas de seguros y demás garantías otorgadas por el contratista como lo pretende el ejecutado. iv) Dentro del presente proceso no es requisito para integrar el título “la primera copia que presta mérito ejecutivo”, sino únicamente allegar copias auténticas de los actos administrativos que se pretenden ejecutar, esto como quiera que este requisito solo aplica para los procesos que se radiquen en vigencia de la Ley 1437 de 2011, situación que no ocurre dentro del sub lite. v) No es procedente pronunciarse sobre la suspensión del proceso por prejudicialidad, pues la misma ya fue decretada con auto del 15 de enero de 2019 y levantada con auto del 9 de septiembre de 2021, quedando esta última decisión en firme y ejecutoriada. vi) No se resolverán los argumentos que tiene que ver con la nulidad e ilegalidad de los actos administrativos objeto de cobro ejecutivo debido a que este debate se tiene que dar a través del medio de control adecuado y no con este proceso ejecutivo, ya que éste presupone que el título ejecutivo goza de presunción de legalidad y ejecutividad. vii) Tampoco se presente “cobro de lo no debido y*

compensación ” ya que si bien es cierto la entidad aquí ejecutante inició procesos en contra de las aseguradoras, teniendo como título ejecutivo la resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010, entre otras, esta situación no resta claridad al título ejecutivo, pues el mismo es preciso en establecer que si las aseguradoras asumen el pago en virtud de las pólizas que se suscribieron en su momento, Proactiva Doña Juana deberá cancelar la diferencia del valor que no sea pagado por las compañías aseguradoras, evitándose de esta manera, un doble pago por los mismos hechos. (...)”

DESCUENTO DE PAGOS REALIZADOS EN VIRTUD DE CONCILIACIÓN POR PARTE DE LAS ASEGURADORAS GARANTES – Procedencia conforme a lo ordenado en el título ejecutivo

Problema jurídico 2: *“¿Es viable descontar del mandamiento de pago las sumas pagadas por las aseguradoras MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA y COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA S.A dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700 que terminó con acuerdo conciliatorio?”*

Tesis 2: *“(...) Para esta Sala resulta acertado realizar el descuento al mandamiento de pago, al momento de la liquidación respectiva del crédito, de los dineros cancelados por las aseguradoras dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700, relacionados con el capital indexado e intereses moratorios, tal como lo dispone la Resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010 donde se deja claro que si las aseguradoras asumen el pago en virtud de las pólizas que se suscribieron en su momento, Proactiva Doña Juana deberá cancelar la diferencia del valor que no sea pagado por las compañías aseguradoras. (...)”*

NOTA DE RELATORÍA: Sobre los requisitos del título ejecutivo, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, M.P. (E) Dr. Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 9 de septiembre de 2015 dentro del proceso Ejecutivo Contractual No. 42294 de CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL CAJANAL contra LA PREVISORA S.A. COMPAÑIA DE SEGUROS; Auto del 4 de mayo de 2000, expediente No. 15679, ejecutante: Terminal de Transporte de Medellín S. A.; y Sentencia del 18 de marzo de 2010, M.P. (E) Mauricio Fajardo Gómez, dentro del radicado No. 22339 de Instituto de Fomento Industrial Concesión Salinas contra Cándor S.A. Compañía de Seguros Generales. En igual sentido, sentencia del 29 de abril de 2015, dentro del radicado No. 35545 de Bogotá Distrito Capital -Secretaria de Salud, Fondo Financiero Distrital de Salud, Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM.

En cuanto el título ejecutivo complejo en contratación Estatal, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 7 de marzo de 2011, Rad. 29.784. CP. Olga Mérida Valle de la Hoz.

FUENTE FORMAL: Código de Procedimiento Civil (Art. 488, 509); Ley 80 de 1993 (Art. 6, 7); CCA (Art. 62).



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia	25000-23-26-000-2011-00323-01
Sentencia	SC3-21122614
Acción	EJECUTIVO
Demandante	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS UAESP
Demandado	PROACTIVA DOÑA JUANA ESP S.A
Tema	Requisitos del título ejecutivo. El título ejecutivo complejo en contratación estatal. Ejecutoria del título ejecutivo y su notificación. Facultad de los representantes de los consorcios y uniones temporales dentro de la actuación contractual y sus notificaciones. Imposibilidad de proponer excepciones que refieran a la ilegalidad y nulidad del título ejecutivo. De las copias auténticas de los actos administrativos contractuales cuando se pretenden ejecutar y de la exigencia de su primer ejemplar. Se continúa el mandamiento de pago. Se ordena descuento de pagos realizados en virtud de una conciliación por parte de las aseguradoras garantes conforme a lo ordenado por el título ejecutivo.

Previo a proferir sentencia de primera instancia dentro del presente proceso ejecutivo contractual instaurado por UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS UAESP contra PROACTIVA DOÑA JUANA ESP S.A se tienen los siguientes,

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda.

En demanda del 7 de abril de 2011, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS UAESP, presentó demanda ejecutiva contra PROACTIVA DOÑA JUANA S.A, por un valor de CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO QUINCE PESOS (\$42.385.049.115), por concepto de la liquidación del contrato de Concesión No. C011 del 2000, sustentada en los artículos segundo y tercero de la Resolución de Liquidación Unilateral No. 677 de 2010. También solicita el reconocimiento de intereses sobre esas sumas.

2. Hechos.

Como fundamento de las pretensiones se expuso que se suscribió el día 7 de marzo de 2000 contrato de concesión No. C -011 de 2000 entre la UAESP y Proactiva Doña Juana ESP S.A, teniendo como objeto la administración, operación y mantenimiento del relleno Sanitario Doña Juana, contrato que tendría la duración de 5 años contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 9 de marzo de 2000, no obstante, se suscribieron varias prórrogas y adiciones al referido contrato, prorrogándose hasta el 8 de octubre de 2009.

El anterior contrato fue liquidado de forma unilateral por la UAESP con la Resolución No. 677 de 2010, fijando como valor de la liquidación del contrato la suma de \$ 42.385.049.115 a cargo de Proactiva Doña Juana ESP y a favor de UAESP, y ordenando pagar la misma o la suma que resulte de la diferencia entre dicho valor y el valor que sea cancelado por las Compañías de seguros garante del contrato. Adicionalmente, en este acto administrativo se dispuso declarar que los incumplimientos en que incurrió Proactiva configuran el siniestro amparado por la garantía única de cumplimiento No. 2201100053301 expedida en coaseguro por Mapfre Seguros de Colombia S.A y Aseguradora de Finanzas Confianza S.A bajo los amparos de cumplimiento y calidad, por ello, se ordenó hacer efectivo estos amparos.

En este orden, indica que contra la anterior decisión se agotó el procedimiento administrativo respectivo, quedando en firme la misma, y la cual junto al contrato de concesión C -011 de 200 contienen una obligación, clara, expresa y exigible a favor de la UAESP y a cargo de PROACTIVA DOÑA JUANA que es ejecutable.

Agrega que ni PROACTIVA, ni las aseguradoras han efectuado pago alguno de las obligaciones contenidas en la resolución No. 677 de 2010.

3. Actuación procesal.

El 29 de septiembre de 2011 **se libró mandamiento de pago** en contra de la Sociedad Proactiva Doña Juana E.S.P S.A., a favor de la UAESP por valor de CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO QUINCE PESOS (\$42.385.049.115) más los intereses moratorios conforme a lo dispuesto en el numeral 4º de la Ley 80 de 1993; (fs. 68 a 74 Cp 1) y, en auto separado de la misma fecha, se decretaron medidas cautelares (fs. 13 a 17, C4. Medidas cautelares).

El 13 de abril de 2011 Proactiva Doña Juana ESP SA presentó recurso de reposición contra el auto que libró el mandamiento de pago invocando excepciones previas frente al mismo y, además, solicitó la declaratoria de suspensión del proceso ejecutivo. (fls. 136 a 154 Cp1)

El anterior recurso fue resuelto con auto del 29 de noviembre de 2012, donde se decide no reponer el auto que libró mandamiento de pago. (fs. 517 a 521, Cp 2).

El 29 de noviembre de 2012 se negó la reforma de la demanda y la adición de medidas cautelares (fl. 522 Cp 2). Decisión revocada parcialmente con auto del 4 de julio de 2013, disponiendo en su lugar, rechazar parcialmente el mandamiento de pago respecto de los integrantes del Consorcio Proactiva Doña Juana ESP SA (fl. 598, Cp 2).

El 13 de diciembre de 2013, la ejecutada Proactiva Doña Juana ESP S.A presenta contestación a la demanda proponiendo excepciones de fondo. (fls. 546 a 573 Cp2)

Posteriormente, el 26 de septiembre de 2013, se dispuso: (i) declarar la compensación solicitada por la parte ejecutada y, en consecuencia, modificar el numeral primero del auto que libró mandamiento de pago en el sentido de reducir el monto ejecutado a CUARENTA Y UN MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UNO MILLONES DOSCIENTOS DIEZ MIL CIENTO SESENTA Y NUEVE PESOS CON 19 CENTAVOS (\$41.981.210.169,19) M/CTE.; (ii) conceder recurso de apelación en el efecto diferido contra el auto del 4 de julio de 2013, mediante el cual se negó parcialmente el mandamiento de pago en contra de las Sociedades Fomento

de Construcciones y Contratas FCC, Compagnie Generale D'entreprises Automóviles S.A, FCC Medio Ambiente S.A, FCC Internacional de Servicios Colombia S.A (hoy Proactiva Colombia S.A) y Alfonso Benítez S.A (fls. 598 y 714 a 716, c. Ppal. 2); y, (iii) no suspender el proceso de la referencia por prejudicialidad (fls. 827 a 832 Cp2)

El 7 de noviembre de 2013, se corrió traslado de las excepciones de mérito propuestas por la ejecutada, conforme a lo dispuesto por el artículo 510 del C.P.C. (fs. 904 y 905, c. Ppal. 3) En esta misma fecha se modificó el numeral primero del auto del 26 de septiembre de 2013, en el sentido de ajustar el valor por el cual se está ejecutando en el proceso en ciernes, a partir del auto que libró mandamiento de pago que, en todo caso debe entenderse que la suma final ejecutada corresponde a CUARENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA MILLONES DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL CIENTO VEINTISIETE PESOS CON CINCUENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$46.880.225.127,49) M/CTE. (fs. 909 a 912, Cp 3).

El 9 de abril de 2015 el Consejo de Estado profirió auto confirmando la decisión del 4 de julio de 2013, por medio del cual el Tribunal se abstuvo de librar mandamiento de pago en contra de los integrantes del Consorcio Proactiva Doña Juana. (C 2 Consejo de Estado)

Con auto del 22 de julio de 2015, se resolvió decretar el embargo y secuestro de los bienes muebles y enseres de propiedad de Proactiva Doña Juana ESP S.A que se encuentren en la calle 98 No. 9-03 oficina 804. (fls. 1075 y 1076 Cp3)

El 8 de septiembre de 2015 se dio apertura al período probatorio (fs. 1090 y 1091, Cp3).

El 5 de junio de 2018, se decidió correr traslado a las partes para alegar de conclusión en el presente asunto (fl. 1375, Cp3)

El 21 de junio de 2018, PROACTIVA DOÑA JUANA ESP S.A. (ejecutada) presentó alegatos de conclusión (fls. 1378 a 1407, Cp.3).

El 22 de junio de 2018, la UAESP presentó sus alegatos de conclusión. (fls. 1408 a 1457 Cp 3).

El 15 de enero de 2019, se decretó la suspensión del proceso de la referencia, por prejudicialidad, hasta tanto se profiriera sentencia en los procesos acumulados, de naturaleza contractual con radicación No. 2011-01200 y 20120-01049 (fls. 1520, 1521, 1554 a 1556 Cp Consejo de Estado). Decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado en auto del 2 de octubre de 2020 (fls. 1554 a 1556 ib)

El 9 de septiembre de 2021, se decidió levantar la suspensión del proceso ejecutivo de la referencia en atención a que los procesos contractuales acumulados No. 25000-23-26-000-2011- 01200-01 y No. 25000-23-26-000-2012-01049-02, han finalizado por desistimiento expreso de las pretensiones de la demanda. Igualmente se accedió a la oposición presentada por la sociedad Proactiva Colombia S.A y como consecuencia de ello, decretar el levantamiento del secuestro de los bienes y enseres ubicados en la Calle 98 No. 9A -41, Oficina 601. (Expediente digital No. 12)

El 10 de septiembre de 2021 allega memorial el apoderado de la parte actora informando hechos recientes que tiene incidencia en el proceso ejecutivo, frente a los cuales solicita

disminución del valor de la ejecución por pago efectuado por las aseguradoras como consecuencia del acuerdo que realizaron estas últimas dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700. (expediente digital No. 14)

4.- Contestación de la demanda- excepciones de mérito. (fls. 546 a 573 Cp2)

La parte ejecutada plantea las siguientes "excepciones de fondo":

- i) Inexistencia del título por falta de ejecutoria.

Parte de que la resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010, no fue notificada en debida forma a las sociedades integrantes del consorcio proponente Compagnie Generale d Entreprises Automóviles S.A., sociedad extranjera de nacionalidad Francesa, pues ni siquiera se acredita que se hubieran realizado los trámites por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo tanto, este acto administrativo no ha sido notificado a una persona jurídica vinculada al mismo, lo que significa que este acto no está ejecutoriado.

Refiere que también se encuentra indebidamente notificada las sociedades ALFONSO BENÍTEZ S.A Y FCC MEDIO AMBIENTE S.A por el irregular y equivocado procedimiento para notificarlas por edicto.

- ii) Ineficacia del título por indebida e irregular notificación de la resolución constitutiva del mismo.

Aclara que la notificación de la resolución No. 677 de 2010 realizada a las sociedades ALFONSO BENÍTEZ S.A Y FCC MEDIO AMBIENTE S.A no se surtió en debida forma y como consecuencia de ello este acto administrativo es inexigible.

Parte de que si bien la UAESP remitió al Ministerio de Relaciones Exteriores la comunicación 8275 de 29 de septiembre de 2010, y como consecuencia de ello, el Cónsul de Madrid envió las respectivas comunicaciones para que las sociedades a notificar comparecieran a la respectiva diligencia en acatamiento del artículo 44 del CCA, no se cumplió por parte del referido cónsul el siguiente paso que correspondía que era fijar el edicto si las personas no comparecían dentro de los 5 días siguientes a notificarse, pues quien fijó finalmente el edicto fue la UAESP en el país que se expidió el acto administrativo, no existiendo una debida notificación.

- iii) Título no claro pues es ambiguo y contradictorio ya que torna solidarios a los integrantes del consorcio proponente que luego se vuelven accionistas y en la escritura de constitución se excluye la solidaridad. Ni es expreso ni representa una suma líquida de dinero.

Sostiene la parte ejecutada que el actor dividió el acto administrativo resolviendo los recursos de reposición presentados por algunos vinculados al acto jurídico, en forma independiente irregular que viola el debido proceso, situación que torna ambiguo el título pues para hacerlo efectivo entonces podría iniciar procesos ejecutivos independientes, como efectivamente lo hizo la UAESP, con un mismo título solicitando el cobro de las mismas cantidades de dinero dos veces, y sin título completo.

Agrega que el título es tan ambiguo que i) ni la parte actora en sus pretensiones tiene

certeza de la fecha de ejecutoria del mismo, ii) está pretendiendo dos cobros y dos sumas dos veces, en dos procesos ejecutivos independientes, iii) no hay precisión ni claridad de que la suma sea expresa, pues cobra dos veces e igualmente solicita se compense créditos mutuos, lo que lleva implícito que tampoco sea líquida, y iv) en la misma resolución se reconoció a favor del demandado una suma de dinero, pero dentro del Tribunal de Arbitramento se solicitó que sea negado este reconocimiento, y ahora se pide una compensación.

iv) Título incompleto e indebidamente integrado.

Parte de que el título ejecutivo complejo está integrado por el contrato de concesión No. 011 de 2000 con todas sus modificaciones y otrosíes, las pólizas de seguros y demás garantías otorgadas por el contratista, este documento no lo aporta el ejecutante como integrante del título, luego se encuentra mal integrado.

v) Primera copia que presta mérito ejecutivo.

Aclara que dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa existen dos demandas ejecutivas presentadas por la UAESP con el mismo título ejecutivo Res No. 677 de 2010, una presentada en contra de las Aseguradoras y la otra es esta demanda, no teniendo precisión en cuál de los dos procesos se aportó la primera copia que presta mérito ejecutivo, no cumpliéndose de esta manera con este requisito exigido por la ley.

vi) Excepción de suspensión del proceso ejecutivo y de nulidad e ilegalidad del acto administrativo objeto del cobro ejecutivo.

Refiere a las demandas contractuales de nulidad de la resolución No. 677 de 2010.

vii) Cobro de lo no debido y compensación.

El ejecutante pretende cobrar dos veces una misma suma de dinero, para ello, refiere que la resolución No. 677 en su parte resolutive artículo sexto ordena hacer efectivo el amparo de cumplimiento contra las compañías de seguros por la suma de \$ 20.273.025.305, y en el artículo séptimo ordena hacer efectivo el amparo de calidad por la suma de \$ 5.576.947.235, siendo un total de \$ 25.849.972.540 los cuales hacen parte de los \$ 42.385.049.115, sumas que también las está haciendo efectivas en el proceso ejecutivo con radicado No. 25000232600020120044700, en donde se libró mandamiento por la suma de \$25.849.972.540, valor que no puede incluirse dentro del sub lite, y por lo mismo le resta claridad al título, lo torna no expreso y no líquido.

5.- Alegatos de las partes

5.1.- Parte ejecutada.

El 21 de junio de 2018, presentó alegatos de conclusión, insistiendo en la suspensión del proceso, como quiera que existen demandas de nulidad sobre el acto aquí ejecutado presentadas por parte de las compañías aseguradoras. Igualmente, ratifica las excepciones propuestas en las contestación de la demanda como i) inexistencia del título por falta de ejecutoria, refiriéndose a que el acto que se pretende ejecutar no ha sido debidamente notificado a todos y cada uno de los integrantes del consorcio y a los garantes del contrato,

personas que fueron vinculadas en el acto administrativo a ejecutar, y además, la entidad pública al expedir el acto liquidando de forma unilateral el contrato vicia este mismo acto, ya que estaba expresamente pactada la cláusula compromisoria para liquidar el contrato a través de un foro arbitral, situaciones con las cuales se puede concluir que el título aportado no presta mérito ejecutivo; ii) ineficacia del título por indebida e irregular notificación de la resolución constitutiva del mismo; iii) título no claro pues es ambiguo y contradictorio ya que torna solidarios a los integrantes del consorcio proponente que luego se vuelven accionistas y en la escritura de constitución se excluye la solidaridad. Ni es expreso no representa una suma líquida de dinero; iv) título incompleto e indebidamente integrado, v) primera copia que presta mérito ejecutivo- presentación de dos demandas ejecutivas con el mismo título y vi) cobro de lo no debido y compensación. (fls. 1378 a 1407Cp3)

5.2 parte ejecutante.

El 22 de junio de 2018, la parte actora presentó alegatos de conclusión indicando que la resolución No. 677 de 2010 fue debida y oportunamente notificada acto frente al cual se agotó el procedimiento administrativo, resolviéndose todos los recursos interpuestos contra el mismo, por lo que al quedar en firme el mismo adquiere fuerza ejecutoria, lo que le permite a la entidad que lo expidió ejecutarlo de manera coercitiva de conformidad con los artículos 64 y 66 CCA; refiere que la UAESP tenía competencia temporal y material para liquidar el contrato estatal tal como lo determinó el laudo arbitral originado en el primer arbitraje convocado por Proactiva con efectos de cosa juzgada; precisa que la norma no establece que las copias auténticas de los documentos allegados para conformar el título deban ser la primera copia que presten mérito ejecutivo; respecto a las notificaciones de terceros indica que estos argumentos son improcedentes dado que con auto del 4 de julio de 2013 del Tribunal, confirmado por el Consejo de Estado con providencia del 9 de abril de 2015, se negó el mandamiento de pago frente a los miembros del consorcio Proactiva Doña Juana; insiste que los argumentos planteados en las excepciones ya fueron resueltos por el Tribunal de Arbitramento en el Laudo Arbitral del 22 de febrero de 2017, en consecuencia se ha configurado la cosa juzgada sobreviniente respecto a las causales de nulidad del acto administrativo de liquidación que integra el título ejecutivo; finalmente señala que no debe proceder la suspensión solicitada por el ejecutado por ser jurídicamente inviable (fls. 1408 a 1457 Cp 3)

5.3. Ministerio Público.

No presentó concepto.

II. DECISIONES PARCIALES SOBRE EL PROCESO

La Sala encuentra que revisado integralmente el proceso se encuentran cumplidos y garantizados el derecho al debido proceso de las partes y el derecho a la tutela de los derechos, por lo tanto, se proferirá la sentencia.

II. PROBLEMA Y TESIS JURÍDICA

En el caso en concreto, se debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

- ¿ Es procedente declarar probadas las excepciones propuestas por la ejecutada de

“inexistencia del título por falta de ejecutoria”, “ineficacia del título por indebida e irregular notificación de la resolución constitutiva del mismo”, “título no claro pues es ambiguo y contradictorio(...)”, “título incompleto e indebidamente integrado”, “primera copia que presta mérito ejecutivo”, “excepción de suspensión del proceso ejecutivo y de nulidad e ilegalidad del acto administrativo objeto del cobro ejecutivo” y “cobro de lo no debido y compensación” y no seguir adelante con la ejecución?

- ¿Es viable descontar del mandamiento de pago las sumas pagadas por las aseguradoras MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA y COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA S.A dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700 que terminó con acuerdo conciliatorio?

La tesis de la Sala es que:

En el caso en concreto se deberá declarar no probadas las excepciones propuestas por el ejecutado por las siguientes razones:

- i) No se configuran las excepciones de “inexistencia del título por falta de ejecutoria” e “ineficacia del título por indebida e irregular notificación de la resolución constitutiva del mismo” dado que, primero, la parte ejecutada Proactiva Doña Juana ESP S.A, fue notificado en debida forma de la resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010 conforme a lo dispuesto por la ley (art. 44 C.C.A), por lo tanto, la misma le resulta oponible y ejecutable, máxime cuando la obligación se encontraba dirigida únicamente sobre esta sociedad y es frente a la cual se libró el mandamiento de pago rechazándose frente a las demás sociedades que integran el consorcio, y segundo, en virtud de los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993, y la interpretación jurisprudencial sobre esta disposición normativa, el representante legal de la ejecutada Proactiva Doña Juana ESP tenía facultades amplias y suficientes para ser el único interlocutor válido para notificarse de los actos administrativos contractuales que hoy se pretenden ejecutar, razón por la cual, no era necesaria la notificación a las sociedades que integraban el referido consorcio.
- ii) No se advierte que el título complejo sea ambiguo o contradictorio, y antes por el contrario el mismo contiene una obligación clara, expresa, y exigible a favor de la Unidad administrativa especial de servicios Públicos- UAESP y a cargo de Proactiva Doña Juana E.S.P S.A.
- iii) Revisado los documentos que integran el título ejecutivo complejo y que hacen parte del desarrollo del contrato estatal, se tiene que con los mismos se prueba palmariamente la realidad contractual frente a las obligaciones a cargo de Proactiva Doña Juana E.S.P. S.A, razón por la cual, no resulta necesario integral el título ejecutivo complejo con las pólizas de seguros y demás garantías otorgadas por el contratista como lo pretende el ejecutado.
- iv) Dentro del presente proceso no es requisito para integrar el título “la primera copia que presta mérito ejecutivo”, sino únicamente allegar copias auténticas de los actos administrativos que se pretenden ejecutar, esto como quiera que este requisito solo aplica para los procesos que se radiquen en vigencia de la Ley 1437 de 2011, situación que no ocurre dentro del sub lite.
- v) No es procedente pronunciarse sobre la suspensión del proceso por prejudicialidad, pues la misma ya fue decretada con auto del 15 de enero de 2019 y levantada con auto del 9 de septiembre de 2021, quedando esta última

- decisión en firme y ejecutoriada.
- vi) No se resolverán los argumentos que tiene que ver con la nulidad e ilegalidad de los actos administrativos objeto de cobro ejecutivo debido a que este debate se tiene que dar a través del medio de control adecuado y no con este proceso ejecutivo, ya que éste presupone que el título ejecutivo goza de presunción de legalidad y ejecutividad.
- vii) Tampoco se presente "cobro de lo no debido y compensación " ya que si bien es cierto la entidad aquí ejecutante inició procesos en contra de las aseguradoras, teniendo como título ejecutivo la resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010, entre otras, esta situación no resta claridad al título ejecutivo, pues el mismo es preciso en establecer que si las aseguradoras asumen el pago en virtud de las pólizas que se suscribieron en su momento, Proactiva Doña Juana deberá cancelar la diferencia del valor que no sea pagado por las compañías aseguradoras, evitándose de esta manera, un doble pago por los mismos hechos.
- Para esta Sala resulta acertado realizar el descuento al mandamiento de pago, al momento de la liquidación respectiva del crédito, de los dineros cancelados por las aseguradoras dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700, relacionados con el capital indexado e intereses moratorios, tal como lo dispone la Resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010 donde se deja claro que si las aseguradoras asumen el pago en virtud de las pólizas que se suscribieron en su momento, Proactiva Doña Juana deberá cancelar la diferencia del valor que no sea pagado por las compañías aseguradoras.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Esta Subsección es competente desde el punto de vista funcional para conocer del presente proceso, por la naturaleza del asunto y la cuantía, dado que se trata de un proceso ejecutivo donde la ejecutante es una entidad pública –UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS UAESP y la ejecución se deriva del contrato estatal No. C 011 DE 2000 (art. 82 del CCA y el artículo 75 de la Ley 80 de 1993); y el valor de la pretensión asciende a la suma de \$42.382.049.115, cuantía que corresponde a los Tribunales Administrativos por exceder los 1.500 SMLMV para la época en que se radicó la presente demanda. (No. 7 art. 132 C.C.A)

2. Caducidad de la acción.

De conformidad a lo previsto por el numeral 11 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, el término de caducidad de la acción ejecutiva es de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho.

Para el presente caso, se tiene que la –UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS UAESP solicitó que se librara mandamiento de pago contra PROACTIVA DOÑA JUANA ESP SA con base en la resolución No. 677 de 2010 a través de la cual se liquida de forma unilateral el contrato de concesión No. C 011 de 2000.

Se tiene que la resolución que terminó la actuación relacionada con Proactiva Doña Juana ESE S.A (Res. 908 de 29 de noviembre de 2010 " Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por PROACTIVA DOÑA JUANA ESP SA contra la Resolución No. 677 de 2010, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. C 11 de 2000" fue notificada por edicto fijado el 15 de diciembre de 2010 y desfijado el 28 de diciembre de 2010 (fls.605 a 606 Cuaderno de pruebas 3), lo que significa que la caducidad de la acción ejecutiva en el presente asunto se contabiliza entre el 29 de diciembre de 2010 al 29 de diciembre de 2015. Por tanto, la demanda del 7 de abril de 2011 (fl. 21 vltta Cp1) fue presentada en oportunidad, y por ende es forzoso concluir que no ha operado la caducidad de la acción ejecutiva en estudio.

3. Argumentación Jurídica.

3.1. Sobre los requisitos del título ejecutivo.

El artículo 488 del Código de Procedimiento Civil (estatuto aplicable al momento de presentación de la demanda ejecutiva 7 de abril de 2011) señalaba que son demandables solamente las obligaciones claras, expresas y exigibles, así:

"Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que 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 que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

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 294."

Por su parte, la Jurisprudencia Administrativa se ha pronunciado en múltiples oportunidades destacando las condiciones formales que debe reunir todo título valor:

"... el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación: **i)** sean auténticos y **ii)** emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el Juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial o acto que tenga fuerza ejecutiva de conformidad con la ley."¹

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la **obligación es expresa**, cuando aquella aparece manifiesta de la redacción misma del título ejecutivo, sea éste simple o complejo; la **obligación clara**, cuando no queda duda alguna el contenido obligacional expuesto en el título que es objeto de ejecución; y la **obligación es exigible**, cuando existe la posibilidad de imponerse su cumplimiento en la oportunidad

¹ Entre otros puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, M.P. (E) Dr. Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 9 de septiembre de 2015 dentro del proceso Ejecutivo Contractual No. 42294 de CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL CAJANAL contra LA PREVISORA S.A. COMPAÑIA DE SEGUROS; Auto del 4 de mayo de 2000, expediente No. 15679, ejecutante: Terminal de Transporte de Medellín S. A.; y Sentencia del 18 de marzo de 2010, M.P. (E) Mauricio Fajardo Gómez, dentro del radicado No. 22339 de Instituto de Fomento Industrial Concesión Salinas contra Cóndor S.A. Compañía de Seguros Generales. En igual sentido, sentencia del 29 de abril de 2015, dentro del radicado No. 35545 de Bogotá Distrito Capital -Secretaría de Salud, Fondo Financiero Distrital de Salud, Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM.

en que se demanda, ya sea porque no se encuentra sometida a un plazo o una condición, o porque aunque existiendo esto, ya se cumplió el plazo o condición para pagar².

3.2 Sobre el título ejecutivo complejo en contratación estatal.

El título ejecutivo derivado del contrato estatal debe entenderse como un título ejecutivo complejo, puesto que tal como ha determinado el H. Consejo de Estado:

“Cuando el título lo constituye directamente el contrato estatal se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado por el contrato y por otra serie de documentos, en este caso las resoluciones 00115000-03000 del 17 de mayo de 2000 y la 00115000-0434 del 28 de julio de 2000, expedidas por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones de cuya integración se deriva una obligación clara, expresa y exigible. La jurisprudencia de esta Sección ha señalado, en diversas ocasiones, los requisitos que debe reunir un título ejecutivo de esta naturaleza, y ha manifestado que:

Cuando se trata de la ejecución de obligaciones contractuales, el carácter expreso de un título que contenga las obligaciones debidas en dicha relación negocial, es difícilmente depositable en un solo instrumento, pues es tal la complejidad de las prestaciones debidas en esa relación, que se debe acudir a varios documentos que prueben palmaria e inequívocamente la realidad contractual.’

‘Esta reunión de títulos que reflejan las distintas facetas de la relación contractual, es el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registre el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato’³ (Se destaca).

Así las cosas, resulta claro que para demostrar la existencia de una obligación clara, expresa y actualmente exigible que deviene de un título ejecutivo derivado de un contrato estatal, se deben aportar los documentos de las diversas fases de la relación contractual, así como todos los documentos que registren el desarrollo y cumplimiento de las obligaciones originadas en el contrato a cargo de la parte actora.

Es por esto que atendiendo a la naturaleza y objeto de la acción ejecutiva de naturaleza contractual, resulta claro que en los procesos de tal envergadura no se discute “la existencia de la obligación, ello constituye parte del debate propio de los procesos de cognición. En el proceso ejecutivo se parte de la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible, de la cual sólo resta hacerla efectiva, obteniendo del deudor el cumplimiento de la misma”⁴ (Se destaca).

Por tanto, al Juez administrativo le corresponde verificar la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, a partir del análisis del contrato estatal y de los demás documentos que prueben inequívocamente la realidad contractual entre las partes y el cumplimiento de

² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth, Auto del 5 de marzo de 2015 dentro del expediente No. 47458, Acción Ejecutiva Contractual del Instituto Nacional de Vías – INVIAS contra la Unión Temporal P&V y otro.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 7 de marzo de 2011, Rad. 29.784. CP. Olga Mélida Valle de la Hoz

⁴SUAREZ HERNANDEZ, Daniel, El proceso ejecutivo ante la jurisdicción contencioso administrativa y el cobro coactivo, Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Volumen 20, 1996, p. 49.

las obligaciones contraídas, que permitan que el operador jurídico tenga certeza sobre la fuerza ejecutiva del título de conformidad con la ley.

3.3. De la ejecutoria del título ejecutivo y su notificación.

Se tiene que el artículo 62 del CCA⁵, establecía que los actos administrativos quedan en firme cuando i) cuando contra ellos no proceda ningún recurso, ii) cuando los recursos interpuestos se hayan decidido, iii) cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos, iv) cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.

Presupuestos que deben cumplirse para efectos de que los actos administrativos, en especial los que involucran derechos particulares y que son sujeto de contradicción ante la vía gubernativa, adquieran firmeza, y de esta forma, puedan ser ejecutados por la administración, sobre este punto, la doctrina sostuvo:

“Desde este punto de vista la firmeza del acto administrativo constituye el punto límite o de partida de la eficacia real del acto: nos permite visualizar el momento primario a partir del cual se presume la plena configuración de la legalidad de la decisión de la administración, y emana la obligación constitucional y legal de hacer cumplir lo dispuesto en la providencia administrativa. (...)

Conforme a esos presupuestos normativos, el mundo de la eficacia aparece realmente en una determinada situación fáctica cuando el acto reviste el carácter de ejecutivo, esto es se encuentra en firme y en consecuencia es ejecutorio o de obligatorio cumplimiento, para la administración como por el administrado (...)”⁶

En este sentido el mismo artículo 64 ib., dispone sobre el carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos que “(...) salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo, serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.”

Ahora, el Consejo de Estado⁷ ha señalado que para que se pueda predicar la ejecutoria de un acto administrativo, resulta necesario que dicho acto se haya notificado en debida forma al **interesado**, dándole la oportunidad de controvertir esta decisión a través de los mecanismos de defensa y contradicción que dispone el ordenamiento jurídico, esto para efectos de debatir la legalidad del mismo.

Entonces, el ejecutado puede cuestionar la indebida notificación de un acto administrativo el cual se pretende ejecutar dentro del proceso ejecutivo, pues “(...) para que el acto tenga vocación de ejecutoria y sea exigible debe producir efectos jurídicos, lo cual sólo ocurre cuando se da a conocer **al interesado** mediante las formas de notificación

⁵ Norma aplicable al momento de la expedición y notificación del acto administrativo que es el título ejecutivo dentro del sub lite.

⁶ JAIME ORLANDO SANTOFINIO. Compendio de derecho administrativo. Colombia. Universidad Externado de Colombia. 2017. Pp. 561 y 562.

⁷ Sentencia del 30 de agosto de 2016, Exp. 20541, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

previstas en la Ley (...)⁸, es decir, la ejecutoria del acto administrativo- título ejecutivo, se adquiere cuando la decisión es debidamente notificada al afectado y es oponible al mismo, cuando dicha situación se presenta el título deja de ser ejecutable por indebida notificación, no permitiendo seguir con la ejecución.

3.4. Facultad de los representantes de los consorcios y uniones temporales dentro de la actuación contractual y sus notificaciones.

De los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993, se deduce que la facultad de los representantes de los consorcios abarca las actuaciones de índole precontractual y contractual que puedan presentarse dentro de la actuación administrativa, pues señalan que:

“ARTÍCULO 6o. DE LA CAPACIDAD PARA CONTRATAR. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones **vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales.(...)**

ARTÍCULO 7o. DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES. Para los efectos de esta ley se entiende por (...)

PARÁGRAFO 1o. Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.

Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad.

(...).” Negrilla fuera de texto.

En este sentido, se tiene que las facultades del representante del respectivo consorcio o unión temporal comprenden **todos los efectos**, entendiéndose incluido entre ellos “las actuaciones de índole precontractual y contractual que puedan y deban desplegarse en sede administrativa, como por ejemplo aquellas encaminadas a definir los términos de la oferta y la presentación de la misma; notificarse de la decisión de declaratoria de desierta, si a ella hubiere lugar e interponer el correspondiente recurso de reposición; notificarse de la resolución de adjudicación; celebrar el correspondiente contrato; constituir y presentar, para aprobación, las garantías que aseguren su cumplimiento; formular cuentas de cobro o facturas; recibir los pagos; efectuar las entregas o cumplir las prestaciones a que hubiere lugar; convenir modificaciones, ajustes, adiciones o prórrogas; concurrir a la liquidación del contrato y acordar los términos de la misma; lograr acuerdos o conciliaciones; **notificarse de los actos administrativos de índole contractual que expida la entidad contratante e impugnarlos en vía gubernativa, etc.**”⁹

⁸ Sentencia del 10 de octubre de 2007, Exp. 15186, C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz, reiterada en la sentencia del 25 de marzo de 2010, Exp. 17460, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Sala Plena, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ Bogotá., D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil trece (2013) Radicación número: 25000-23-26-000-1997-03930-01(19933)

Por lo tanto, **la notificación** de los actos contractuales expedidos por una entidad estatal que tengan relación con un contrato celebrado con un consorcio o una unión temporal se deberán realizar **al representante de la respectiva agrupación**, "notificación que se tendrá por bien hecha, sin que resulte necesario entonces, para que **el acto administrativo correspondiente produzca la plenitud de sus efectos**, que la entidad contratante deba buscar y hasta 'perseguir', por el país o por el mundo entero, a los múltiples y variados integrantes del consorcio o de la unión temporal contratista", pues precisamente la disposición normativa autoriza de manera expresa (artículo 6, Ley 80 de 1993), que la entidad Pública "(...)pueda contar con un solo y único interlocutor válido que, a la vez, disponga de facultades amplias y suficientes, esto es para todos los efectos, que le permitan, de manera ágil y eficiente, ventilar, discutir, convenir, decidir o notificarse de aquellos asuntos de índole contractual que por su naturaleza están encaminados a satisfacer el interés general, como es propio de los contratos de Derecho Público"¹⁰

3.5. Imposibilidad de proponer excepciones que refieran a la ilegalidad y nulidad del título ejecutivo.

El Consejo de Estado ha determinado que tratándose de procesos ejecutivos en los cuales el título corresponde a un acto administrativo, solo resulta procedente proponer como excepciones las estipuladas en el artículo 509 del C.P.C hoy 442 del C.G.P, que son, pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción.¹¹

Este precedente fue reiterado¹², así:

"En pronunciamiento del 27 de julio de 2005, la Sección Tercera recogió la anterior tesis para en su lugar sostener que cuando el título ejecutivo se encontrara conformado por un acto administrativo, el ejecutado únicamente podría proponer como excepciones las de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basaran en hechos ocurridos con posterioridad a la expedición del acto administrativo; la de indebida representación de las partes o por falta de notificación en legal forma de personas determinadas, o por falta de emplazamiento en legal forma de las personas indeterminadas que deban ser citadas como partes y la de pérdida de la cosa debida, a lo cual sumó que tampoco procedía la proposición de excepciones previas, de acuerdo con la modificación que al inciso 2° del artículo 509 del C. P. Civil, introdujo la Ley 794 de 2003. **La jurisprudencia ha sostenido, de manera pacífica y reiterada, que las inconformidades que existan frente a la legalidad del acto administrativo que se exhibe como base de ejecución deben ventilarse por el afectado a través de la interposición de las acciones previstas en los artículos 85 y 87 del Código Contencioso Administrativo, por ser ese el medio idóneo para el efecto.**"Negrilla fuera de texto.

En este orden de ideas, es improcedente analizar la legalidad de los actos administrativos base de ejecución a través del proceso ejecutivo, pues los mismos gozan de presunción de legalidad y ejecutividad, presumiéndose así que son ajustados al ordenamiento jurídico y son ejecutables de forma inmediata, siendo esa decisión obligatoria para sus destinatarios y considerada legal, hasta tanto, no sea anulada o

¹⁰ Ibid.

¹¹ Consejo de estado sala de lo contencioso Administrativo- Sección tercera, sentencia del 27 de julio de 2005, radicado 1996-01357(23565)

¹² Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, sentencia del 10 de Febrero de 2016, M.P Marta Nubia Velásquez Rico radicado No. 05001-23-31-000-2003-02734-04(44557)

suspendida por un juez que conozca el asunto dentro de un proceso declarativo, donde verdaderamente existe un litigio.

Entonces, como quiera que se trata de un proceso ejecutivo donde solo están llamados a permitir la satisfacción de un derecho cierto y reconocido generalmente por un documento que proviene del deudor o de una decisión ejecutoriada por la administración, estando en debate la satisfacción de una obligación cierta y exigible, y no el derecho reclamado, resulta imposible proponer excepciones relacionadas con la validez del título ejecutivo, ya que por ello, se abriría la posibilidad de cuestionar la legalidad y alcance del acto administrativo objeto de ejecución.¹³

3.6. De las copias auténticas de los actos administrativos contractuales cuando se pretenden ejecutar y de la exigencia de su primer ejemplar.

Si bien es cierto, el Consejo de Estado en sentencia de unificación fue claro en señalar que se podrán valorar documentos aportados al proceso en copia simple, también lo es que, en la misma oportunidad, la Sala Plena de la Sección Tercera señaló lo siguiente:

“Lo anterior, no quiere significar en modo alguno, que la Sala desconozca la existencia de procesos en los cuales, para su admisión y trámite, es totalmente pertinente el original o la copia auténtica del documento respectivo público o privado. En efecto, existirán escenarios –como los procesos ejecutivos– en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial, el **original o la copia auténtica** del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.). Por consiguiente, el criterio jurisprudencial que se prohíba en esta providencia, está relacionado específicamente con los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple, sin que en ningún momento se haya llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (v.gr. contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho)”¹⁴ (subrayado y negrilla fuera del original).

Ahora bien, tal pronunciamiento cobra sentido si se tiene en cuenta que, en la mayoría de los casos ejecutivos que se presentan ante autoridad judicial, el juez no está familiarizado con los hechos, el proceso y las circunstancias que originaron la expedición del título ejecutivo que se pretende cobrar, de modo que tal circunstancia deberá superarse mediante la presentación del documento original **o la copia auténtica**. De ese modo, el juez podrá estructurar debidamente su proceso de convencimiento respecto del origen del título ejecutivo, la autenticidad del mismo y la certeza respecto de la obligación que se quiere ejecutar.

En consecuencia, se colige que, en principio, el ejecutante tiene el deber de aportar el o los documentos que se pretenden hacer valer como título ejecutivo en original, copia auténtica y con la debida constancia de ejecutoria cuando así lo exija la ley.

¹³ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera , Subsección B, Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO, sentencia del dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00612-01(55560)

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sala Plena. Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2013. C.P. Enrique Gil Botero. Radicación No. 05001-23-31-000-1996-00659-01 (25022). El aparte en cita fue reiterado por el Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de Unificación del 30 de septiembre de 2014. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Radicación No. 11001-03-15-000-2007-01081-00 (REV).

Sin embargo, **se debe advertir que tal regla no es absoluta, deberá revisarse caso a caso y, en todo momento, bajo la óptica de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, y las garantías que conforman sus núcleos esenciales¹⁵**, a saber, la economía procesal, la celeridad, eficiencia, el respeto por las normas de orden público, entre otros.

Sobre este tema, el Consejo de Estado precisó que cuando el título ejecutivo complejo se encuentra contenido en contratos estatales y actos administrativos o pólizas de seguro de cumplimiento " (...), no es necesario aportar el original de dichos documentos para promover la acción ejecutiva; en el caso de los contratos y de los actos administrativos, porque los originales, como fuente primaria de información, deben reposar en los archivos públicos para los fines que contempla la Ley 594 de 2000 (artículo 4º), entre ellos, institucionalizar las decisiones administrativas, servir como antecedente para la adopción de futuras medidas, garantizar el adecuado control de las decisiones administrativas (de tutela, fiscal, judicial, político, etc.) y contribuir de manera eficiente a la gestión administrativa, económica, política y social del Estado, todo lo cual está encaminado a la realización de sus fines (artículo 2 de la Constitución Política" ¹⁶

En este orden, es claro que para ejecutar una obligación contenida en contratos estatales y en actos administrativos contractuales, las copias que deben ser aportadas al mismo son las auténticas pues queda claro que las originales deben permanecer en los archivos de la entidad pública para los trámites y controles respectivos.

Ahora, respecto de allegar la constancia del primer ejemplar junto a la copia auténtica de los actos administrativos que se aducen al proceso como título ejecutivo contractual, dicho requisito solamente fue exigido con la Ley 1437 de 2011, artículo 297 No. 4 donde se establece que serán títulos ejecutivos, entre otros, **"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.**" negrilla fuera de texto, exigencia que se presentó " (...) por una parte, a la imposibilidad de aducir al proceso ejecutivo el original del respectivo documento y, por otra parte, a la imperiosa necesidad de brindar al obligado la seguridad de que no va a ser ejecutado de nuevo, con fundamento en el mismo título, en oportunidad posterior"¹⁷,

IV. CASO CONCRETO

1. Precisiones del caso.

En el sub lite, la parte actora pretende que se libre mandamiento de pago en contra de PROACTIVA DOÑA JUANA S.A, por un valor de CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS

¹⁵ Al respecto, consultar: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Providencia del 08 de agosto de 2017. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Radicación No. 05001-23-33-000-2017-00419-01 (1743-17). En tal oportunidad se señaló que: "cuando el título que se usa es una sentencia judicial, el proceso ejecutivo se puede adelantar a continuación del ordinario, caso en el cual no es necesario allegar copia auténtica del título pues ya obra en el proceso, solo se requiere el escrito demandatorio, pero si se inicia un proceso ejecutivo independiente, en este caso, sí es indispensable que el título que se allega, es decir, la sentencia, se encuentre de acuerdo con las exigencias legales sobre autenticidad y ser primera copia".

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, providencia del doce (12) de marzo de dos mil quince (2015) Radicación número: 76001-23-31-000-2002-05156-01(32799)

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 27 de mayo de 2015, radicación 25000233100020090063601 (39900), Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

OCHENTA Y CINCO MILLONES CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO QUINCE PESOS \$42.385.049.115, por concepto de la liquidación del contrato de Concesión No. C011 del 2000, sustentada en los artículos segundo y tercero de la Resolución de Liquidación Unilateral No. 677 de 2010. También solicita el reconocimiento de intereses sobre esas sumas.

Por su parte, la ejecutada presentó como excepciones: inexistencia del título por falta de ejecutoria, ineficacia del título por indebida e irregular notificación de la resolución constitutiva del mismo, título no claro pues es ambiguo y contradictorio, título incompleto e indebidamente integrado, primera copia que presta mérito ejecutivo, suspensión del proceso ejecutivo y de nulidad e ilegalidad del acto administrativo objeto del cobro ejecutivo y cobro de lo no debido y compensación.

2. Caso concreto.

2.1 pruebas allegadas al expediente.

Dentro del expediente obran las siguientes pruebas, que hacen parte del título ejecutivo complejo:

2.1.1 Copia auténtica del contrato de operación del relleno sanitario Doña Juana No. C -011 de 2000 celebrado entre el Distrito Capital – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos y Proactiva Doña Juana E.S.P S.A., del cual se extrae lo siguiente:

“OBJETO: POR EL PRESENTE CONTRATO EL CONCESIONARIO ASUME POR SU CUENTA Y RIESGO LA ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA, DONDE SE DISPONEN ACTUALMENTE LOS RESIDUOS GENERADOS EN SANTAFÉ DE BOGOTÁ, INCLUYENDO LAS OBRAS DE ADECUACIÓN DEL TERRENO Y LA OPERACIÓN DE ALOJAMIENTO TÉCNICO DE BASURAS QUE INGRESAN AL RELLENO SANITARIO, EL DISEÑO DE LAS NUEVAS ZONAS DE DISPOSICIÓN FINAL, LOS ESTUDIOS, TRÁMITES Y REQUERIMIENTOS AMBIENTALES Y DE OTRA ÍNDOLE QUE SEAN NECESARIOS PARA LA OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE ESTAS ZONAS, LA OPERACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE EXTRACCIÓN DE GASES DEL RELLENO LA OPERACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE CONDUCCIÓN DE LIXIVIADOS Y EL MANTENIMIENTO GENERAL DEL PREDIO ” (fls. 71 a 107 Cuaderno de pruebas 2)

2.1.2. Copia auténtica de Otrosíes al contrato C -011 de 2000 de operación de relleno sanitario Doña Juana, celebrado entre el Distrito Capital – Alcaldía Mayor- Unidad Ejecutiva de servicios Públicos y Proactiva Doña Juana ESP S.A. (fls. 108 a 123 Cuaderno pruebas 2)

2.1.3. Copia auténtica de prórrogas y adiciones al contrato de operación del relleno sanitario Doña Juana C 011 de 2000 celebrado entre el Distrito Capital – Alcaldía Mayor- Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos y Proactiva Doña Juana ESP S.A. (fls.124 a 166 Cuaderno pruebas 2)

2.1.4. Copia auténtica de la modificación al contrato de concesión No. C-011 de 2000 celebrado entre el Distrito Capital – Alcaldía Mayor- Unidad Ejecutiva de servicios Públicos hoy Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y Proactiva Doña Juana ESP S.A. (fls. 167 a 177 Cuaderno de pruebas 2)

2.1.5. Acta de acuerdo No. 1 al contrato de operación del relleno sanitario Doña Juana No. C 11 de 2000, celebrado entre la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos y Proactiva Doña Juana ESP. S.A. (fls. 179 a 189 Cuaderno pruebas 2)

2.1.6 Copia auténtica de la Resolución No. 677 de 2010, por la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. C 11 de 2000, dentro del cual se extrae lo siguiente:

" (...) VALORACIÓN DE INCUMPLIMIENTOS, MALA CALIDAD DE LAS OBRAS Y EQUIPOS Y OTROS DESCUENTOS.

TIPO DE INCUMPLIMIENTO, MALA CALIDAD DE OBRAS Y EQUIPOS Y OTROS	VALOR
Incumplimiento a nivel operativo	\$ 21.546.152
Incumplimientos parciales de obligaciones contractuales	\$ 18.223.991.982
Incumplimiento de obligaciones asumidas en el plan de manejo ambiental (PMA) y resoluciones de la CAR	\$ 16.409.945.818
Obligaciones no cumplidas que se derivan de las prórrogas del 7 de abril de 2007	\$7.594.911.098
Incumplimiento por falta de calidad	\$ 5.576.947.235
Otros incumplimientos	\$4.117.777.453
VALOR TOTAL	\$51.945.119.738

(...)

RESUMEN SALDOS A FAVOR DEL CONTRATISTA.

CONCEPTO	VALOR
Descuento de licitación	\$9.534.594.743
Cancelación impuestos vehículo año 2010	\$ 2.300.000
Factura energía 17 de noviembre al 15 de diciembre de 2009	\$23.175.880
TOTAL A FAVOR DE CONTRATISTA	\$9.560.070.623

BALANCE FINAL

CONCEPTO DEL SALDO	VALOR
A FAVOR DE LA UNIDAD	\$ 51.945.119.738
A FAVOR DEL OPERADOR	\$9.560.070.623
Consolidado a favor de UAESP	\$42.385.049.115

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: liquidar unilateralmente el contrato de concesión No. C -011 de 2000, con fundamento las disposiciones establecidas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 2474 de 2008 y demás disposiciones concordantes y complementarias y de conformidad con la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Fijar como valor de la liquidación del contrato de concesión número C -011 de 2000, la suma de CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO QUINCE PESOS(\$ 42.385.049.115) **A CARGO DE PROACTIVA DOÑA JUANA ESP S.A** y a favor de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP de conformidad con la parte motiva.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar a PROACTIVA DOÑA JUANA ESP S.A cancelar a favor de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP la totalidad del valor adeudado como resultado de la presente liquidación unilateral, que asciende a la suma de CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO QUINCE PESOS(\$ 42.385.049.115) o a pagar la suma que resulte de la diferencia entre dicho valor y el valor que sea cancelado por las compañías de Seguros garantes del contrato, **una vez quede en firme el presente acto administrativo.**

Parágrafo: Las sumas antes referenciadas, deberán ser canceladas previa indexación, a favor de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de ejecutoria. (...)

ARTÍCULO CUARTO: Declarar que los incumplimientos en que incurrió Proactiva Doña Juana ESP SA a los cuales hace referencia la parte considerativa de la presente liquidación, configuran un siniestro de amparado por la garantía única de cumplimiento No. 2201100053301 expedida en coaseguro por MAPFRE Seguros de Colombia S.A y Aseguradora de Fianzas Confianza S.A.

ARTÍCULO QUINTO: configurar como siniestro por mala calidad amparado por la garantía única de cumplimiento No. 2201100053301 expedida en Coaseguro Mapfre Seguros de Colombia S.A y Aseguradora de Fianzas Confianza S.A, los defectos de calidad constitutivos por la aparición de fisuras en el tanque de agua de la Planta de Tratamiento de agua potable (...)

ARTÍCULO SEXTO: Ordenar hacer efectivo el amparo de cumplimiento otorgado en la garantía única de cumplimiento No. 2201100053301 expedida en Coaseguro Mapfre Seguros de Colombia S.A y Aseguradora de Fianzas Confianza S.A compañía de seguros hasta por el cien por ciento del valor asegurado, esto es, hasta la suma de VEINTE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES VEINTICINCO MIL TRESCIENTOS CINCO PESOS (\$ 20.273.025.305.) en las proporciones en que cada una de las compañías aseguradoras participa en el coaseguro (...)

ARTÍCULO SÉPTIMO: Ordenar hacer efectivo el amparo de calidad otorgado en la garantía única de cumplimiento No. 2201100053301 expedida en Coaseguro Mapfre Seguros de Colombia S.A y Aseguradora de Fianzas Confianza S.A hasta por la suma de CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS (\$ 5.576.947.235) en las proporciones en que cada una de las compañías aseguradoras participa en el coaseguro(...)

ARTÍCULO DÉCIMO: Notificar en los términos de los artículos 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo a todos y cada uno de los integrantes del Consorcio, y al representante legal de PROACTIVA DOÑA JUANA ESP SA " (fls. 190 a 320 Cuaderno de pruebas 2)

2.1.7. Copia auténtica de la resolución No. 906 de 2010 "por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A Confianza contra la Resolución No. 677 de 2010, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. C -011 de 2000", donde se decide confirmar todas las partes de la Res. No. 677 de 2010. (fls. 424 a 449 Cuaderno de pruebas 3)

2.1.8. Copia auténtica de la resolución No. 907 de 2010 "por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A contra la Resolución No. 677 de 2010, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. C -011 de 2000", donde se decide confirmar todas las partes de la Res. No. 677 de 2010. (fls. 450 a 470 Cuaderno de pruebas 3)

2.1.9 Copia auténtica de la resolución No. 908 de 2010 "por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por PROACTIVA DOÑA JUANA ESP S.A contra la Resolución No. 677 de 2010, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. C -011 de 2000", donde se decide confirmar todas las partes de la Res. No. 677 de 2010, ordenando notificar la decisión conforme a los términos de los artículos 44 y siguientes del Código Contenciosos Administrativo y comunicar la decisión a las compañías aseguradoras y al agente interventor. (fls. 471 a 502 Cuaderno de pruebas 3)

2.1.10 Copia auténtica de la resolución No. 025 de 2011 "por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS S.A contra la Resolución No. 677 de 2010, mediante la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. C -011 de 2000", donde se decide confirmar todas las partes de la Res. No. 677 de 2010. (fls. 503 a 531 Cuaderno de pruebas 3)

2.1.11 Copia de constancias de envíos y los edictos fijados para notificar las resoluciones No. 906,907, 908 de 2010 y 025 de 2011. (fls. 601 a 617 Cuaderno de pruebas 3)

2.1.12. Constancia de firmeza de la resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2009, de fecha 29 de marzo de 2011, expedida por la directora jurídica de la UAESP (fls. 618 Cuaderno de pruebas 3)

3. Las excepciones propuestas.

Si bien en cierto en principio no sería viable realizar el análisis de los argumentos expuestos en las excepciones propuestas por el ejecutado dado que no encajan dentro de las excepciones de mérito contempladas en el artículo 509 del CPC hoy 442 del CGP, las cuales conforme a la Jurisprudencia del Consejo de Estado, también aplican cuando se ejecuta un acto administrativo, también es cierto, que las referidas excepciones atacan directamente el título en cuanto a sus requisitos de fondo relacionados con ser claro, expreso y exigible, los cuales resultan ser necesarios para continuar con la ejecución pretendida, razón por la cual, se procederá a estudiar los argumentos que tengan que ver con este supuesto, así:

- i) “Inexistencia del título por falta de ejecutoria” e ii) “ ineficacia del título por indebida e irregular notificación de la resolución constitutiva del mismo”

La parte ejecutada sustenta estas dos excepciones en que la Resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010, no fue notificada en debida forma a las diferentes sociedades que integran el Consorcio Proactiva Doña Juana E.S.P S.A, concluyendo de esta forma, que este acto administrativo no está ejecutoriado y es inexigible.

En este orden, sobre la ejecutoria del título ejecutivo Resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010, si bien es cierto, el título deja de ser ejecutable cuando se demuestra que el mismo no fue debidamente notificado al interesado (ver acápite 3.3. De la ejecutoria del título ejecutivo y su notificación) no es menos cierto, que dentro del sub lite se encuentra demostrado que la parte ejecutada a través del representante del consorcio de Proactiva Doña Juana ESP S.A, fue notificado en debida forma de este acto administrativo y conforme a lo dispuesto por la ley (art. 44 C.C.A), tan es así, que esta misma parte ejerció su derecho de contradicción y defensa interponiendo el recurso de reposición contra esta decisión (fls. 298 a 300 Cuaderno de pruebas 3) el cual fue desatado con la Resolución No. 908 de 2010 (2.1.9), siendo esta última notificada por edicto (2.1.11).

Ahora, respecto a la notificación de la Resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010 a las sociedades que integran el Consorcio Proactiva Doña Juana E.S.P S.A, es claro que la misma no resulta necesaria para efectos de ejecutar las obligaciones contenidas en el referido título, como quiera que en virtud de los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993, y la interpretación jurisprudencial que se ha realizado sobre esta disposición normativa (ver acápite 3.4. Facultad de los representantes de los consorcios y uniones temporales dentro de la actuación contractual y sus notificaciones) el representante legal del referido consorcio tiene facultades amplias y suficientes para ser el único interlocutor válido para notificarse del referido acto administrativo contractual, entonces, resulta bien hecha la notificación, y en secuencia, tiene plenos efectos para producir consecuencias jurídicas.

Por lo tanto, no resulta necesario entrar a estudiar si las sociedades que integraron el consorcio de Proactiva Doña Juana E.S.P S.A, fueron notificadas o no en debida forma, ya que, primero, contra quien se pretende ejecutar el acto administrativo (Proactiva Doña Juana E.S.P S.A) Resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010 se notificó en debida forma y por ende resulta oponible y ejecutable esta decisión, y segundo, en todo caso, no

era necesario la notificación del citado acto administrativo a las sociedades que integran el consorcio aquí ejecutado, en virtud de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993.

- iii) Título no claro pues es ambiguo y contradictorio ya que torna solidarios a los integrantes del consorcio proponente que luego se vuelven accionistas y en la escritura de constitución se excluye la solidaridad. Ni es expreso no representa una suma líquida de dinero.

La parte ejecutada señala que al resolverse los recursos de reposición contra la resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010 de forma independiente se viola el debido proceso, y además torna ambiguo el título, ya que, ni se tiene certeza de la fecha de ejecutoria, se pretende el reconocimiento de dos sumas dos veces en dos procesos ejecutivos independientes, la suma no es líquida, y además, en la misma resolución se reconoció a favor del demandado una suma de dinero, pero dentro del Tribunal de Arbitramento se solicitó que sea negado este reconocimiento, y ahora se pide una compensación.

Para la Sala no son de recibo estos argumentos, dado que no se advierte que el título complejo que hoy se pretende ejecutar (contrato de operación del relleno sanitario Doña Juana No. C -011 de 2000 sus otrosíes, prorrogas, adiciones y modificaciones, resolución No. 677 de 2010 junto a los actos administrativos que resolvieron los recursos frente a la misma) sea ambiguo o contradictorio, y antes por el contrario el mismo contiene una obligación clara, expresa, y exigible a favor de la Unidad administrativa especial de servicios Públicos- UAESP y a cargo de Proactiva Doña Juana E.S.P S.A, pues veamos:

i) Clara: ya que es inteligible que Proactiva Doña Juana E.S.P. S.A debe pagar por concepto de valor adeudado como resultado de la liquidación unilateral del contrato de concesión No. C-11 de 2000, el valor de CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO QUINCE PESOS (\$ 42.385.049.115) más los intereses de la mismas (suma líquida¹⁸) a favor de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, y/o la suma que resulte de la diferencia que resulte entre dicho valor y el valor que sea cancelado por las compañías de Seguros garantes del contrato. (2.1.6)

Ahora, si bien la entidad aquí ejecutante inició procesos en contra de las aseguradoras, teniendo como título ejecutivo la resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010, entre otras, (procesos contractuales acumulados No. 25000-23-26-000-2011- 01200-01 y No. 25000-23-26-000-2012-01049-02, que finalizaron por desistimiento expreso de las pretensiones de la demanda-expediente digital No. 12), esta situación no resta claridad al título ejecutivo, pues el mismo es preciso en establecer que si las aseguradoras asumen el pago en virtud de las pólizas que se suscribieron en su momento, Proactiva Doña Juana deberá cancelar la diferencia del valor que no sea pagado por las compañías aseguradoras, evitándose de esta manera, un doble pago por los mismos hechos. Por lo tanto, mientras

¹⁸ Hinestrosa, Fernando. Tratado de las Obligaciones. Universidad Externado de Colombia. Pags. 802-810., sostuvo "Una obligación es líquida cuando de manera explícita manifiesta qué, cómo y cuánto se debe. Si la prestación ha de ser concretada, si el pago debe aguardar a una liquidación previa, la deuda no puede entrar en compensación. El art. 491 [2] c. de p.c. trae una definición de liquidez: "Entiéndese por cantidad líquida la expresada en una cifra numérica precisa o que sea liquidable por simple operación aritmética, sin estar sujeta a deducciones indeterminadas, y en tal sentido de tiempo atrás se han solido ofrecer como ejemplos de deudas de fácil liquidación: la de cantidades periódicas o la pagadera por cuotas, la de intereses, en donde lo que está pendiente es hacer una o varias multiplicaciones y sumas. Y, a este propósito, por analogía legis (art. 1650 c.c.), pienso que el juez podría declarar la compensación en cuanto a "la parte no disputada", es decir, a aquella parte que eventualmente sea líquida."

que no se acredite el pago por parte de las referidas aseguradoras, el valor a ejecutar frente a Proactiva Doña Juana E.S.P. S.A, sigue siendo la suma previamente anotada.

Respecto al tema de solidaridad del título ejecutivo ya fue resuelto dentro del sub lite con auto del 4 de julio de 2013, confirmado por el Consejo de Estado el 9 de abril de 2015, donde se concluyó que del acta de liquidación unilateral es inteligible que el crédito está a cargo, únicamente, de **PROACTIVA DOÑA JUANA ESP S.A.**, quien cuenta con personería propia, no imponiendo obligaciones dinerarias a los socios del consorcio (fls. 598 Cp 2 y 291 a 50 Cuaderno Consejo de Estado 3) por lo tanto, no se presenta ambigüedad y contradicción en el título ejecutivo respecto al tema de la solidaridad.

ii) Expresa: se manifiesta de forma nítida un crédito a cargo de Proactiva Doña Juana E.S.P. S.A, que es el valor total del tipo de incumplimientos, mala calidad de obras, equipos y otros, menos el descuento de los saldos a favor del contratista dentro del contrato de concesión No. C-11 de 2000.

iii) Exigible: la obligación no se encuentra sometida a un plazo o condición, dado que, primero, el valor antes anotado debía ser pagado una vez la resolución No. 677 de 2010 quedará en firme y debidamente ejecutoriada, y segundo, no existe una condición, pues conforme al artículo 1530 del Código Civil, para que exista una obligación condicional es necesario que esta dependa "(...) de un acontecimiento futuro, que puede suceder o no." es decir "(...) las partes se hallan a la expectativa, pendientes de si el hecho se realiza o no(...)",¹⁹ "situación que no se presenta en el caso en concreto.

iv) Título incompleto e indebidamente integrado.

El ejecutado sostiene que está mal integrado el título ejecutivo porque no se aporta las pólizas de seguros y demás garantías otorgadas por el contratista, para la Sala, contrario a lo manifestado por el ejecutado, revisado los documentos que integran el título ejecutivo complejo y que hacen parte del desarrollo del contrato estatal (contrato de operación del relleno sanitario Doña Juana No. C -011 de 2000 sus otrosíes, prorrogas, adiciones y modificaciones, resolución No. 677 de 2010 junto a los actos administrativos que resolvieron los recursos frente a la misma), se tiene que con los mismos se prueba palmariamente la realidad contractual frente a las obligaciones a cargo de Proactiva Doña Juana E.S.P. S.A, por lo tanto, estamos frente a una obligación clara, expresa y exigible frente a la referida ejecutada.

Cosa distinta sería si quisiéramos ejecutar a las aseguradoras que suscribieron pólizas para garantizar las distintas obligaciones del contrato de concesión No. C -011 de 2000, ya que, en este caso, para ejecutar una obligación derivada de una póliza de seguro, el título se convierte en complejo, y se debe allegar, entre otros documentos, las respectivas pólizas. Sobre este tema el Consejo de Estado en providencia del 14 de marzo de 2019²⁰, indicó que " cuando la acción ejecutiva se dirige a **intimar al pago a una aseguradora por una obligación derivada de una póliza de seguros a favor de entidades públicas**, suscrita por aquélla y un particular contratista en el marco de un contrato estatal; en efecto, en estos casos el título ejecutivo se reputa complejo en la medida en que, para su conformación, **no sólo se requiere de la exhibición documental de la póliza de**

¹⁹ Hinestrosa Fernando, *tratado de obligaciones concepto, estructura, vicisitudes*, Bogotá, 2007, 3ª ed., página 910.

²⁰ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, radicación número: 25000-23-26-000-2006-01921-02(46616)

seguros respectiva, sino que debe estar acompañada del contrato estatal del cual se deriva y del o de los actos administrativos en firme que declaran la ocurrencia del siniestro que la póliza ampara. Negrilla y subrayado fuera de texto.

No obstante, dentro del presente proceso la entidad estatal no se encuentra pretendiendo el pago de la indemnización contenida en las pólizas de seguro tomadas por su contratista dentro del contrato de concesión No. C -011 de 2000 en contra de las aseguradoras MAPFRE Seguros de Colombia S.A y Aseguradora de Fianzas Confianza S.A., en virtud de los artículos cuarto a sexto de la Resolución No. 677 de 2010, sino únicamente persigue la ejecutoria del referido título en contra de Proactiva Doña Juana E.S.P. S.A conforme a los artículos segundo y tercero, razón por la cual, no resulta necesario integral el título ejecutivo complejo con las pólizas de seguros y demás garantías otorgadas por el contratista como lo pretende el ejecutado.

v) Primera copia que presta mérito ejecutivo.

Aclara que dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa existen dos demandas ejecutivas presentadas por la UAESP con el mismo título ejecutivo Res No. 677 de 2010, no teniendo precisión en cuál de los dos procesos se aportó la primera copia que presta mérito ejecutivo, no cumpliéndose de esta manera con este requisito exigido por la ley.

Este argumento tampoco es de recibo, por cuanto revisado los documentos que integran el título ejecutivo complejo los mismos cumplen con las exigencia requeridas dado que fueron allegados en copias auténticas, y que si bien, no se allegó la constancia con la que se acreditara que eran el primer ejemplar, dicho requisito no puede ser exigido dentro del sub lite ya que el mismo solo aplica para los procesos que se radiquen en vigencia de la Ley 1437 de 2011, situación que no ocurre en el presente caso. En todo caso, no se puede perder de vista que resulta imposible hablar de primeras copias que prestan mérito ejecutivo, cuando el título contiene varias obligaciones respecto a diferentes sujetos dentro de la actuación administrativa los cuales pueden ser ejecutados de forma independiente sin necesidad de concurrir en un solo proceso.

vi) Excepción de suspensión del proceso ejecutivo y de nulidad e ilegalidad del acto administrativo objeto del cobro ejecutivo.

Esta excepción no hay lugar a resolverla en vista de que dentro del sub lite con auto del 15 de enero de 2019, se decretó la suspensión del proceso de la referencia, por prejudicialidad, hasta tanto se profiriera sentencia en los procesos acumulados, de naturaleza contractual con radicación No. 2011-01200 y 2012-01049 (fls. 1520, 1521, 1554 a 1556 Cp Consejo de Estado); decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado en auto del 2 de octubre de 2020 (fls. 1554 a 1556 ib), no obstante, en vista de que los referidos procesos finalizaron por desistimiento expreso, con auto del 9 de septiembre de 2021, se decidió levantar la suspensión del proceso ejecutivo de la referencia(expediente digital No. 12) , por lo tanto, quedando en firme esta decisión, no hay lugar a reabrir este debate en esta instancia.

Por último, en lo que tiene que ver con la nulidad e ilegalidad de los actos administrativos objeto de cobro ejecutivo, es de reiterar que este debate debe surtir por el afectado a través de las acciones correspondientes (nulidad y restablecimiento del derecho de carácter contractual) y no a través del proceso ejecutivo, ya que el mismo, parte de que el título ejecutivo goza de presunción de legalidad y ejecutividad, presumiéndose así que los actos

administrativos objeto de ejecución, están ajustados al ordenamiento jurídico, y por ende, son ejecutables de forma inmediata, hasta tanto, no sea anulado o suspendido dentro de un proceso declarativo, situación está que no se presenta dentro del proceso, lo que da lugar a continuar con la ejecución del título complejo allegado dentro del sub lite.

vii) Cobro de lo no debido y compensación.

El ejecutado arguye que el ejecutante pretende cobrar dos veces una misma suma de dinero, debido a que pretende cobrar a las compañías de seguros el valor de \$ 25.849.972.540 los cuales hacen parte de los \$ 42.385.049.115, cifras que también las está haciendo efectivas en el proceso ejecutivo con radicado No. 25000232600020120044700, en donde se libró mandamiento por la suma de \$25.849.972.540, valor que no puede incluirse dentro del sub lite, y por lo mismo le resta claridad al título, lo torna no expreso y no líquido.

Se reitera el argumento previamente expuesto de que si bien la entidad aquí ejecutante inició procesos en contra de las aseguradoras, teniendo como título ejecutivo la resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010, entre otras, esta situación no resta claridad al título ejecutivo, pues el mismo es preciso en establecer que si las aseguradoras asumen el pago en virtud de las pólizas que se suscribieron en su momento, Proactiva Doña Juana deberá cancelar la diferencia del valor que no sea pagado por las compañías aseguradoras, evitándose de esta manera, un doble pago por los mismos hechos, situación que en todo caso fue advertida por la parte ejecutante con memorial del 10 de septiembre de 2021 solicitando la disminución del valor de la ejecución por pago efectuado por las aseguradoras como consecuencia del acuerdo que realizaron estas últimas dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700(expediente digital No. 14), petición que se pasará a resolver.

4. De la solicitud de la parte ejecutante por disminución del valor de la ejecución por pago efectuado por las aseguradoras.

El 10 de septiembre de 2021 el apoderado de la parte ejecutante allega memorial informando hechos recientes que tienen incidencia en el proceso ejecutivo, frente a los cuales solicita disminución del valor de la ejecución por pago efectuado por las aseguradoras como consecuencia del acuerdo que realizaron estas últimas dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700. Para ello, allega copia del acuerdo conciliatorio y de la providencia del 10 de junio de 2021²¹ proferida dentro del referido proceso donde se aprobó la conciliación judicial efectuada entre la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP y las aseguradoras MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA y COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA S.A. (expediente digital No.- 14)

Entonces, en concreto solicita i) que el monto del mandamiento de pago contra PROACTIVA DOÑA JUANA S.A. ESP, se disminuya el capital en la suma de \$25.859.972.540, correspondiente a l valor pagado por las aseguradoras garantes, MAPFRE y CONFIANZA por concepto de capital, y ii) la actualización e intereses pagados por las aseguradoras no deberán descontarse del capital de las obligaciones ejecutadas contra la demandada PROACTIVA y, por tanto, el mandamiento debe mantenerse por el saldo del capital restante

²¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Tercera- Subsección C. Magistrada Ponente María Cristina Facundo Quintero.

más la actualización e intereses que no hayan sido pagados y costas de este proceso.

Respecto al acuerdo conciliatorio, se encuentra demostrado que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca aprobó el acuerdo Conciliación donde MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA y la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA S.A, se obligan a pagar a favor de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP, los siguientes valores, como consecuencia de las órdenes dadas en el título ejecutivo resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010, así:

“ (i) Por capital la suma de veinticinco mil ochocientos cincuenta y nueve millones novecientos setenta y dos mil quinientos cuarenta pesos (\$25.859.972.540);

(ii) por actualización monetaria mediante IPC sobre el capital entre el 29 de abril de 2011 y el 15 de junio de 2021, la suma estimada de treinta y seis mil quinientos cincuenta millones ciento sesenta y cinco mil doscientos ochenta pesos con treinta y cuatro centavos (\$36.550.165.280,34);

(iii) por intereses moratorios del capital actualizado a la tasa del 9% anual, entre el 29 de abril de 2011 al 15 de junio de 2021, en suma, estimada de veintisiete mil ochenta y ocho millones quinientos dos mil trescientos sesenta millones con ochenta y cuatro centavos (\$27.088.502.360,84);

(iv) por costas del proceso 3% más IVA y prima de éxito de la UAESP más \$348.862.447 más IVA.(...)”

En este orden de ideas, esta Sala ordenará que para el momento en que se realice la liquidación respectiva, las partes deberán descontar los dineros cancelados por las aseguradoras dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700, relacionados con el **capital indexado e intereses moratorios**, tal como lo dispone la Resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010 donde se deja claro que si las aseguradoras asumen el pago en virtud de las pólizas que se suscribieron en su momento, Proactiva Doña Juana deberá cancelar la diferencia del valor que no sea pagado por las compañías aseguradoras.

Entonces, no se discrimina en este título ejecutivo que el descuento que se deba realizar cuando las aseguradoras paguen sea únicamente sobre el capital, pues de forma expresa y clara establece que es sobre el valor pagado por las aseguradoras respecto a las obligaciones establecidas en el referido título ejecutivo, y en este sentido, y conforme a liquidaciones efectuadas por el Consejo de Estado, los valores a liquidar incluyen el capital indexado y los intereses moratorios²², por lo tanto, los mismos deberán ser tenidos en cuenta para efectos de calcular el valor que continúa adeudando la sociedad ejecutada.

5. Costas.

Se condenará en costas a la parte ejecutada, tal como lo dispone el artículo 510 (literal c) del C. de P.C., norma aplicable a los procesos ejecutivos que se tramitan en esta jurisdicción, en virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo 87 del C.C.A.

Las agencias en derecho se fijarán con sujeción a lo dispuesto en el Acuerdo 1887 de 2003, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el cual determinó

²² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA, providencia del doce (12) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 25000-23-26-000-2003-00812-02

que en los procesos ejecutivos radicados ante el contencioso administrativo las agencias en derecho serán hasta el quince por ciento (15%) del valor del pago ordenado o negado en la pertinente decisión judicial, claro está, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 3° de este Acuerdo que dispone “ El funcionario judicial, para aplicar gradualmente las tarifas establecidas hasta los máximos previstos en este acuerdo, tendrá en cuenta la naturaleza, calidad y duración útil de la gestión ejecutada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, autorizada por la ley, la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes, de modo que sean equitativas y razonables. Las tarifas por porcentaje se aplicarán inversamente al valor de las pretensiones.”

Así las cosas, se fijan como agencias en derecho el 1% del valor del pago ordenado, es decir se fija la suma de \$468.802.251.

En mérito de lo expuesto, al **Subsección C** de la **Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones propuestas por la Sociedad Proactiva Doña Juana E.S.P. S.A., conforme a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR seguir adelante la ejecución a favor de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS –UAESP y en contra de Sociedad Proactiva Doña Juana E.S.P. S.A, conforme al mandamiento de pago de fecha 29 de septiembre de 2011 modificado por el auto del 7 de noviembre de 2013, realizando los respectivos descuentos que se hicieron alusión en la parte motiva de esta sentencia cancelados por MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA y la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA S.A, dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700.

TERCERO: LIQUIDAR el crédito en la forma indicada en el artículo 521 del C.P.C modificado por el artículo 32 de la Ley 1395 de 2010, donde se deberá descontar los dineros cancelados por las aseguradoras MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA y la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA S.A, dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700, relacionados con el capital indexado e intereses moratorios, tal como lo dispone la Resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010.

CUARTO: CONDENAR en costas a la parte ejecutada, por secretaría liquídense las mismas.

QUINTO: FIJAR como agencias en derecho la suma de \$ 468.802.251.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Magistrado

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Magistrada

FERNANDO IREGUI CAMELO

Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y su posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.