



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Bogotá D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

<b>Referencia</b>	250002326000-2010-00938-00
<b>Sentencia</b>	SC3-2102
<b>Acción</b>	EJECUTIVO
<b>Demandante</b>	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL- CAR
<b>Demandado</b>	SEGUROS DEL ESTADO S.A
<b>Tema</b>	Los requisitos del título ejecutivo. El título ejecutivo complejo en contratación estatal. El título complejo relacionado con el pago de una aseguradora como consecuencia de una póliza de seguro en un contrato estatal. Se rechaza la excepción de "solicitud de suspensión del proceso" por ser improcedente.

Previo a proferir sentencia de primera instancia dentro del presente proceso ejecutivo contractual instaurado por CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL- CAR contra SEGUROS DEL ESTADO S.A se tienen los siguientes,

**I. ANTECEDENTES.**

**1. La demanda.**

En demanda del 15 de diciembre de 2010, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL- CAR solicitó librar mandamiento de pago contra el demandado SEGUROS DEL ESTADO S.A por la suma de:

- Riesgo incumplido en una cuantía de \$ 726.418.589.
- Riesgo calidad por la suma de \$ 726.418.589
- Para un total de mil cuatrocientos cincuenta y dos millones ochocientos treinta y siete mil ciento setenta y nueve pesos con veinte centavos (\$1.452.837.179.20).
- Pago de intereses de las sumas de dinero ordenadas en las Resoluciones No. 1165 y 3287 de 2009 hasta su pago efectivo.
- El pago de gastos y costas que implica la presente ejecución.

**2. Hechos.**

Como fundamento de las pretensiones se expuso que entre la Corporación y el Banco Interamericano de Desarrollo BID se suscribió el 17 de marzo de 2007 un convenio de Corporación Técnica no reembolsable ATN-OC-10208 CO ,cuyo objetivo es " proyecto de reinversión para la preparación del programa de manejo ambiental de la cuenta del rio Bogotá"

Que posteriormente se adjudicó el contrato al consorcio Regionales Rio Bogotá con quien se suscribió el contrato de consultoría No. 000464 del 17 de julio de 2009, cuyo objeto es la " estructuración y apoyo a la implementación de uno o varios esquemas empresariales sostenibles para la aglomeración e integración de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los municipio de la cuenca del rio Bogotá".

Refiere que en cumplimiento al anterior contrato y para asegurar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en virtud del mismo, el consultor constituyó a su costa y a favor de la CAR una póliza de seguros (garantía única) expedida por Seguros del Estado No. 21-44-101017553/0 y responsabilidad civil No. 21-40-404004672/0 de seguros del Estado, teniendo un valor asegurado de (\$1.452.837.179.2)

Precisa que ante el incumplimiento del Consorcio Regionales Río Bogotá respecto a las obligaciones derivadas del contrato de consultoría No. 0464 de 2008 la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL- CAR procedió a expedir la resolución No. 1165 de 10 de junio de 2009 a través de la cual se declara el incumplimiento del referido contrato de consultoría, y se ordena hacer efectiva la póliza de seguros No. 21-44-101017553/0 expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A en lo que refiere al amparo de cumplimiento y calidad del servicio.

Contra al anterior decisión se interpuso recurso de reposición el cual fue confirmado con resolución No. 3287 del 22 de diciembre de 2009, confirmando todas sus partes quedando en firme la declaratoria del riesgo incumplido de la póliza de seguros expedida por la ejecutada.

### **3. Actuación procesal.**

El 23 de marzo de 2011 **se libró mandamiento de pago**, a favor de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL- CAR y en contra de SEGUROS DEL ESTADO S.A así: por la suma de mil cuatrocientos cincuenta y dos millones ochocientos treinta y siete mil ciento setenta y nueve pesos con veinte centavos (\$1.452.837.179.20) junto a los intereses moratorios a la tasa establecida en el numeral 8° del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 1° del Decreto 679 de 1994, con la aclaración de que estos serán exigibles a partir del 13 de enero del año 2009. ( fls. 22 a 24 Cp1)

El anterior auto fue confirmado en su totalidad con providencia del 28 de septiembre de 2011. ( fls. 48 a 55 Cp1)

Posteriormente, el 2 de noviembre de 2011, se fijó caución a la ejecutada SEGUROS DEL ESTADO S.A por la suma de \$145.283.718. ( fls. 58 y 59 Cp1)

La ejecutada el día 17 de noviembre de 2011, propone como excepciones de fondo, la suspensión del proceso dado que los actos administrativos objeto de ejecución dentro del sub lite se encuentran demandados ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. (fls. 60 a 64 Cp1)

El 24 de noviembre de 2011, la ejecutada anexa póliza de seguro por caución fijada. (fls. 65 y 66 Cp1)

Con auto del 8 de febrero de 2012, se niega suspensión del proceso (fls. 73 y 74 Cp1)

El 14 de marzo de 2012, se corre traslado a las excepciones propuestas por el ejecutado (fls. 76 Cp1)

La ejecutante describió traslado de las excepciones planteadas el 29 de marzo de 2012. ( fls. 77 a 79 Cp1)

Posteriormente, el 2 de mayo de 2012, se decretan pruebas dentro del sub lite (fls. 81 y 82 Cp1) y con auto del 19 de octubre de 2012, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión. (fl. 94 Cp1)

La parte ejecutante presentó alegatos de conclusión el 3 de diciembre de 2012 (fls. 95 a 100 Cp1) y la parte ejecutada los presentó el 30 de noviembre de 2012 (fl. 101 Cp1)

Finalmente, estando el proceso para sentencia, con auto de marzo de 2013 se suspendió el proceso conforme al artículo 172 del C.P.C (fl.103 a 105 Cp1) siendo reanudado con auto del 26 de noviembre de 2019. (fl. 161 Cp1)

#### **4.- Contestación de la demanda- excepciones de mérito. (fls.60 a 64 Cp1)**

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

##### **-“ La suspensión del proceso”**

Sostiene que interpone esta excepción ante la imposibilidad de interponer otras distintas a las consagradas en el artículo 509 del CPC, para ello cita precedente del Consejo de Estado respecto a la viabilidad de la suspensión de los procesos ejecutivos cuando exista demanda en contra de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo.

Así concluye que encontrándose un proceso ordinario que a la fecha cuenta con auto admisorio de la demanda donde SEGUROS DEL ESTADO S.A demanda la nulidad de las Res. No. 1165 de 10 de junio de 2009 y 3287 de 22 de diciembre de 2009, con base en las cuales se inició la ejecución de este proceso, resulta menester acceder a la petición de suspensión del proceso ejecutivo hasta tanto se resuelva la legalidad de las resoluciones impugnadas.

#### **5.- Alegatos de las partes.**

##### **5.1.- Parte ejecutada.**

El 30 de noviembre de 2012 presentó alegatos de conclusión reiterando la solicitud de que se suspenda el proceso por encontrarse probada la existencia del proceso ordinario No. 2011-00690. ( fl. 101 Cp1)

##### **5.2 parte ejecutante.**

El 3 de diciembre de 2012, la parte ejecutante radicó alegatos de conclusión sosteniendo que los argumentos expuestos por el ejecutado no son constitutivos de excepciones como tal, y en vista de que la suspensión no es una excepción, debe desestimarse la misma, y se debe dictar sentencia ordenando seguir adelante con la ejecución.(fls. 95 a 100 Cp1)

##### **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.

Cuestión previa: Se encuentra en el expediente copia de sentencia de primera instancia del 30 de abril de 2014, negando las pretensiones de la demanda, dentro del proceso con radicado No.250002326000-2011-00690-01, siendo demandante Seguros del Estado y demandado la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, solicitado la declaratoria de nulidad de las resoluciones No.1165 de 10 de junio de 2009 y 3287 de 22 de diciembre del mismo año, a través de las cuales se declaró el siniestro de incumplimiento del contrato de consultoría No. 464 de 2008, ( fls. 108 a 124 Cp1) no obstante, revisado el sistema siglo XXI se tiene que esta decisión fue apelada y se encuentra al Despacho para fallo ante el Consejo de Estado<sup>1</sup>

## **II. PROBLEMA Y TESIS JURÍDICA**

En el caso en concreto, se debe resolver si procede o no la excepción denominada “solicitud de suspensión del proceso” en la medida que ante la jurisdicción de los contencioso administrativo se están demandando la nulidad de las resoluciones que son el título ejecutivo dentro del sub lite?

La tesis de la Sala es que:

En el caso en concreto se deberá rechazar por improcedente la excepción denominada “solicitud de suspensión del proceso” ya que la misma no se encuentra consagrada en el artículo 509 del CPC, y además, resulta ser una figura jurídica (art. 170 CGP) que en nada tiene que ver con argumentos de fondo para atacar el título y/o demostrar que se cumplió la obligación exigida, así las cosas, existiendo una obligación, clara, expresa y exigible se continuara con la ejecución.

## **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 – CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL CAR y la ejecución se deriva del contrato estatal No. 464 de 17 de julio de 2009( 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 \$1.452.837.179.20 por concepto de póliza de garantía de seguros expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A , cuantía que corresponde a los Tribunales Administrativos por

<sup>1</sup> <https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=jR2rtAten%2fudKBjsXcrhdR5d1Pg%3d>

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 Corporación Autónoma Regional solicitó que se librara mandamiento de pago contra Seguros del Estado S.A, con base en la resolución No. 1165 de 10 de junio de 2009 a través de la cual se declara el incumplimiento del contrato de consultoría No. 464 de 2009, y se ordena hacer efectiva la póliza de seguros No. 21-44-101017553/0 expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A en lo que refiere al amparo de cumplimiento y calidad del servicio y la resolución No. 3287 del 22 de diciembre de 2009, que confirmó la anterior resolución.

Se tiene que la resolución que terminó la actuación fue notificada el 26 de enero de 2010 (fl. 201 y 202 Cp2), lo que significa que la caducidad de la acción ejecutiva en el presente asunto se contabiliza entre el 27 de enero de 2010 al 27 de enero de 2015. Por tanto la demanda presentada el 15 de diciembre de 2010 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 15 de diciembre de 2010** ) 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, al 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.”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 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

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 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 pagar<sup>3</sup>.

### **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’<sup>4</sup> (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

---

SOCIAL CAJANAL contra LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 7 de marzo de 2011, Rad. 29.784. CP. Olga Mérida Valle de la Hoz

la cual sólo resta hacerla efectiva, obteniendo del deudor el cumplimiento de la misma”<sup>5</sup> (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 las obligaciones contraídas, que permitan que el operador jurídico tenga certeza sobre la fuerza ejecutiva del título de conformidad con la ley.

### **3.3 del título complejo relacionado con el pago de una aseguradora como consecuencia de una póliza de seguro en un contrato estatal.**

Igualmente, para ejecutar una obligación derivada de una póliza de seguro en un contrato estatal, el título se convierte en complejo, y por ende no sólo se puede allegar la respectiva póliza sino que también el título se tiene que integrar por otros documentos soportes de esta obligación, para que la misma, sea clara, expresa y exigible.

Sobre este tema el Consejo de Estado en providencia del 14 de marzo de 2019<sup>6</sup>, 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 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 fuera de texto.

La anterior providencia cita precedente de la misma corporación del 13 de diciembre de 2001, (radicado 15310), transcribiendo de ella lo siguiente:

“La Sala considera que los documentos que se acaban de relacionar conforman un título ejecutivo complejo del que se derivan obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del señor ... y de ...

“En efecto, está demostrada la existencia del contrato estatal suscrito entre el departamento de ... y ... como también que el cumplimiento de las obligaciones surgidas de este contrato fue garantizado con la póliza única de seguro de cumplimiento en favor de entidades estatales número ... expedida por ... en favor del Departamento ...

“Se acreditó además que mediante actos administrativos notificados y ejecutoriados el Departamento dispuso la terminación del contrato y su liquidación unilateral, y que en los mismos consta una suma a favor del ejecutante por \$39’808.195.

<sup>5</sup>SUAREZ 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.

<sup>6</sup> 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)

“Igualmente se probó que los interesados impugnaron tales actos mediante recurso de reposición que fue resuelto por el Departamento en forma desfavorable; como también que pidió la revocatoria directa de los mismos, las cuales fueron resueltas negativamente por la Administración.

“El título así presentado lleva a la conclusión de que reúne los requisitos de forma y de fondo previstos en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil”.

Frente al acto administrativo de la ocurrencia del siniestro, el mismo resulta ser necesario, pues no se puede acudir ante la Jurisdicción Contenciosa solo con la póliza de seguro, por lo tanto, también se ha exigido que este acto administrativo se encuentre en firme y se haya comunicado, sobre este tema el Consejo de Estado preciso:

“Cuando se tratase de hacer efectivas las pólizas de seguro que garantizaran contratos administrativos, la reclamación de la indemnización objeto de la respectiva póliza de seguro no se efectuaba en la forma general estipulada en el Código de Comercio, sino que se requería de la existencia del acto administrativo en el cual se declarara la ocurrencia del siniestro, como requisito para proceder a cobrar el respectivo pago; esta conclusión, que aún hoy en día continúa vigente, se desprende así mismo de lo estipulado en el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, el cual establece que prestarán mérito ejecutivo siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, entre otros, los contratos, las pólizas de seguro y las demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas, que integrarán título ejecutivo con el acto administrativo de liquidación final del contrato, o con la resolución ejecutoriada que decrete la caducidad o la terminación, según el caso, y las demás garantías que a favor de entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

**Es decir que una vez se concreta el riesgo, como en este caso lo es el incumplimiento contractual, surge el derecho de la entidad estatal de cobrar la indemnización contenida en la póliza de seguro de cumplimiento tomada por su contratista, pero como requisito formal para realizar la reclamación, se exige la declaratoria de tal hecho a través de un acto administrativo, momento en el cual, para efectos de solicitar el pago de la indemnización ante la aseguradora, se entenderá ocurrido el siniestro.**

No obstante, cuando se declara el siniestro a través del acto administrativo, es porque el riesgo ya se realizó, es decir, el incumplimiento ya se produjo, y lo que hace la entidad estatal a través de su decisión unilateral, es manifestarlo y concretarlo para derivar a partir de tal declaración, las consecuencias contractuales y legales del caso.”<sup>7</sup>

### **3.4. Imposibilidad de proponer excepciones que refieran a la ilegalidad y nulidad del título ejecutivo.**

---

<sup>7</sup> Sentencia del 31 de marzo de 2005, expediente 25.689. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

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.<sup>8</sup>

Este precedente fue reiterado<sup>9</sup>, 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 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 reabrirla la posibilidad de cuestionar la legalidad y alcance del acto administrativo objeto de ejecución.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Consejo de estado sala de lo contencioso Administrativo- Sección tercera, sentencia del 27 de julio de 2005, radicado 1996-01357( 23565)

<sup>9</sup> 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)

<sup>10</sup> 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)

#### **IV. CASO CONCRETO**

##### **1. Precisiones del caso.**

En el sub lite, la parte actora pretende que se libre mandamiento de pago en contra de SEGUROS DEL ESTADO S.A, por las siguientes sumas:

- Riesgo incumplido en una cuantía de \$ 726.418.589.
- Riesgo calidad por la suma de \$ 726.418.589
- Para un total de mil cuatrocientos cincuenta y dos millones ochocientos treinta y siete mil ciento setenta y nueve pesos con veinte centavos (\$1.452.837.179.20).
- Pago de intereses de las sumas de dinero ordenadas en las Resoluciones No. 1165 y 3287 de 2009 hasta su pago efectivo.
- El pago de gastos y costas que implica la presente ejecución.

Por su parte, la ejecutada presenta como excepciones, "suspensión del proceso" indicando que los actos que sirven de base para la presente ejecución están siendo demandados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, por tanto, hasta que no se resuelva la misma, no se puede continuar con esta ejecución.

##### **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 del contrato de interventoría No. 464 del 17 de julio de 2009 celebrado entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR y el Consorcio Regionales Río Bogotá, del cual se extrae lo siguiente:

"OBJETO: revisión diagnóstico, análisis, estructuración, apoyo en la concertación, socialización, promoción e implementación de un esquema institucional, gerencial, financiero y operativo, sostenible, de integración y aglomeración de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de los municipios de la cuenca del río Bogotá sin incluir a Bogotá D.C. para su prestación con la participación de operadores especializados" ( fls. 2 a 97 Cp2)

2.1.2. Certificado de expedición de la póliza a de seguro de cumplimiento No. 21-44-101017553, expedida por Seguros del Estado S.A., en la que figura como tomador Consorcio Regionales Rio Bogotá y como asegurado beneficiario la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR teniendo como vigencia desde el 17 de julio de 2008 hasta el 20 de junio de 2013, cuyo objeto se hizo consistir en: "con sujeción a las condiciones generales de la póliza que se anexan, que forman parte integra de la misma y que el asegurado y el tomador declaran haber recibido, Seguros de Estado S.A, garantiza: Contrato de consultoría No. 000464 del 17 de julio de 2008, relacionado con realizar la revisión, diagnóstico, análisis, estructuración, apoyo en la concertación, socialización, promoción e implementación del esquema institucional, gerencial, financiero y operativo, sostenible de

integración y aglomeración de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de los municipios de la cuenca del río Bogotá sin incluir a Bogotá para su prestación con la participación de operadores especializados ” ; como detalles de las coberturas se señalan:

Amparos contratados	Valor asegurado	Vig. Desde	Vig. Hasta
Cumplimiento	\$ 726.418.589	17/07/2008	20/12/2010
Salarios y prestaciones Sociales	\$ 181.604.647	17/07/2008	20/06/2013
Calidad del servicio	\$ 726.418.589	17/07/2008	20/06/2011

(fls. 99 a 101 Cp2).

2.1.3. Orden de iniciación del contrato No. 464 de 2008. (fls. 106 y 107 Cp2)

2.1.4. Resolución No. 1165 del 10 de junio de 2009, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, a través de la cual se resuelve:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar el incumplimiento del contrato de consultoría No. 0464 de 2008 suscrito entre el CONSORCIO REGIONALES RÍO BOGOTÁ conforme lo dispuesto en el numeral 2.6.1 de las condiciones generales del contrato y a la parte considerativa de la presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior dar por terminado el contrato de consultoría No. 0464 de 2008, al vencimiento de los 30 días siguientes contados a partir de la ejecutoria de la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO:** Declararla ocurrencia del riesgo- siniestro por incumplimiento del contrato de consultoría No. 0464 de 2008 celebrado entre CAR y el CONSORCIO REGIONALES RÍO BOGOTÁ.

(...)

**ARTÍCULO QUINTO:** una vez en firme la presente resolución, ordenar hacer efectiva la póliza de seguros No. **21-44 -101017553** expedidas por la compañía de seguros del Estado en lo referente a los amparos de cumplimiento y calidad del servicio; para lo cual se requiere el representante legal de la compañía aseguradora Seguros del Estado para que cumpla con el pago del amparo de cumplimiento y calidad por la totalidad del valor asegurado equivalente a \$ 1.452.837.179.20 en caso que no se obtenga el pago a través de dicho requerimiento deberán adelantarse las acciones judiciales correspondientes para hacer efectivo el valor del amparo de calidad con cargo a los amparos de cumplimiento y calidad de la póliza mencionada expedida por la compañía de seguros del Estado con ocasión del contrato de consultoría No. 464 de 2008.” ( fls.108 a 129 Cp2)

2.1.5. Resolución No. 3287 de 22 de diciembre de 2009, a través de la cual se decide conformar en todas sus partes la Resolución No. 1165 del 10 de junio de 2009. ( fls. 134 a 189 Cp2)

2.1.6. Copia del edicto fijado entre el 13 de enero de 2010 hasta el 26 de enero de 2010, por el cual se notificó la resolución No. 3287 del 22 de diciembre de 2009.(fls. 201 Cp2).

### **3. Las excepciones propuestas.**

En este orden de ideas, se procederán a estudiar si las excepciones propuestas están llamadas o prosperar o en su defecto a ser rechazadas por ser improcedentes.

#### **3.1 " La suspensión del proceso"**

La parte ejecutada sostiene que interpone esta excepción ante la imposibilidad de interponer otras distintas a las consagradas en el artículo 509 del CPC, para ello cita precedente del Consejo de Estado respecto a la viabilidad de la suspensión de los procesos ejecutivos cuando exista demanda en contra de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo.

Al respecto, se encuentra demostrado que con auto de marzo de 2013 se decidió suspender el proceso de la referencia conforme al artículo 172 del C.P.C, esto acogiendo la teoría del ejecutado relacionada a que la decisión que se profiriera dentro del proceso de controversias contractuales radicado No. 250002326000-2011-00690-01, siendo demandante Seguros del Estado y demandado la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, puede incidir en el fallo que se profiriera dentro del sub lite, ya que podría afectarse de manera directa la legalidad de las resoluciones No.1165 de 10 de junio de 2009 y 3287 de 22 de diciembre del mismo año, a través de las cuales se declaró el siniestro de incumplimiento del contrato de consultoría No. 464 de 2008, y las cuales son la base de la ejecución de este proceso. (fl.103 a 105 Cp1)

No obstante, conforme a lo prevé el artículo 172 del CPC con auto del 26 de noviembre de 2019 se reanudo el proceso ( fl. 161 Cp1) , toda vez que ya pasaron 3 años siguientes a la fecha en que empezó la suspensión, y además, a la fecha no existe fallo de segunda instancia proferido por el Consejo de Estado dentro del proceso con radicado 250002326000-2011-00690<sup>11</sup>.

Ahora, para la Sala la solicitud de suspensión del proceso no resulta ser una excepción de fondo pues la misma no se encuentra consagrada en el artículo 509 del CPC, y además, resulta ser una figura jurídica (art. 170 CGP) que en nada tiene que ver con argumentos de fondo para atacar el título y/o demostrar que se cumplió la obligación exigida, razón por la cual se rechazará por improcedente.

---

<sup>11</sup> Conforme al siglo XXI este proceso ingresó para fallo el 8 de julio de 2020 <https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=jR2rtAten%2fudKBjsXcrhdR5d1Pg%3d>

Así las cosas, esta Sala considera que el título ejecutivo complejo obrante en el expediente ( 2.1.1 a 2.1.6) contiene una obligación clara, expresa y exigible, pues conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, se cuenta con la póliza de Seguros, el contrato estatal junto al acta de inicio y los actos administrativos en firme que declararon la ocurrencia del siniestro que la póliza amparaba, debidamente notificados y la obligación resulta ser exigible pues la referida póliza se encontraba vigente para el momento en que acaeció el incumplimiento del contrato en lo que tiene que ver con los amparos de cumplimiento y calidad del servicio (2.1.2) razón por la cual se ordenará seguir con la ejecución.

Cabe precisar, que por el hecho de que se esté discutiendo la legalidad de los actos administrativos que declararon el incumplimiento del contrato de consultoría No. 464 de 2008 a través de la acción de controversias contractuales (proceso con radicado No. 250002326000-2011-00690) los cuales son base del título ejecutivo dentro del sub lite, no quiere decir que el título carezca de eficacia y exigibilidad, máxime cuando los mismos no han sido suspendidos o declarados nulos por la Jurisdicción Contenciosa administrativa y gozan de presunción de legalidad y ejecutividad al momento de proferirse esta sentencia.

#### **4. 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 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 \$ 14.528.371, pues pese a que el proceso ha durado más de 10 años, el proceso ha estado suspendido por más de 6 años, trámite dentro del cual el apoderado de la parte ejecutante no realizó gestión alguna de fondo.

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:**,rechazar por improcedente la excepción denominada “ suspensión del proceso” con la conforme a la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** ordenar seguir adelante la ejecución a favor de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR y en contra de Seguros del Estado S.A , conforme al mandamiento de pago de fecha 23 de marzo de 2011.

**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,

**CUARTO:** condena en costas a la parte ejecutada, por secretaría liquidense las mismas.

**QUINTO:** se fijan como agencias en derecho la suma de \$ 14.528.371.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

*Firmado por la Sala electrónicamente, desde la plataforma SAMAI.*

**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**  
Magistrado

**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**  
Magistrada

**FERNANDO IREGUI CAMELO**  
Magistrado