**TÍTULO EJECUTIVO - Contenido - Obligación - Debida conformación - Pretensión**

Al analizar conjuntamente los documentos que obran en el proceso , concluye la Sala que el título base de recaudo en el cual el IDU fundamenta sus pretensiones está debidamente conformado, toda vez que la obligación que de ellos se desprende, es clara, expresa y actualmente exigible (…) se obligó a amparar el incumplimiento en el que incurriera CONCIVILES S.A. frente a las obligaciones que le correspondían en razón del contrato de obra 403 de ese año, riesgo que el IDU estimó ocurrido y, en consecuencia, decidió declarar su acaecimiento y hacer efectiva la garantía derivada de la aludida póliza de seguros, para lo cual expidió la resolución 1999 de 2005, confirmada en su totalidad mediante la resolución 6057 de ese año. Así, al integrar los documentos acabados de relacionar –contrato estatal, póliza de seguros y actos administrativos–, se encuentra una obligación expresa a cargo de CONFIANZA S.A., consistente en pagar una suma de dinero por la ocurrencia del riesgo que se comprometió a amparar la citada póliza de seguros, (…) en la parte resolutiva de la resolución 1999 de 2005, por la cual la entidad pública declaró la ocurrencia del siniestro e hizo efectiva la garantía única

**EXCEPCIONES DE MÉRITO - Proceso ejecutivo**

La jurisprudencia también ha manifestado que las excepciones de mérito susceptibles de proponerse en un proceso ejecutivo excluyen todas aquéllas que impliquen un reproche a la legalidad de los actos administrativos contentivos del título y que, en consecuencia, sólo son viables las que taxativamente enuncia el numeral 2 del artículo 509 del Cód. de P.C., con la aclaración de que dicha norma resulta aplicable tanto en los casos en los cuales el título ejecutivo está compuesto por providencias judiciales, como también en aquellos en los cuales el título de recaudo está integrado por un acto administrativo. (…) resultan claras dos cosas: i) en un proceso ejecutivo no es posible presentar excepciones de mérito que conduzcan al juez a efectuar un juicio de legalidad de los documentos que componen el título y, por tanto, ii) las únicas pasibles de esgrimir con el propósito de enervar la acción ejecutiva son las de “pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia; la de nulidad en los casos que contemplan los numerales 7º (sic) y 9º (sic) del artículo 140 [del C. de P.C.], y la de pérdida de la cosa debida. (…) advierte la Sala que las excepciones de mérito que presentó CONFIANZA S.A. y que reiteró en su escrito de apelación están orientadas únicamente a ventilar un juicio de legalidad de las resoluciones 1999 y 6057 de 2005. (…) Como todas las anteriores excepciones se fundan en argumentos de hecho y de derecho que apuntalan la indebida motivación de las resoluciones 1999 y 6057 de 2005, que integran el título ejecutivo en este proceso, al tiempo que ninguna de ellas se encuadra siquiera en las que consagra el artículo 509 del C. de P.C., no le queda otro camino a la Sala que negarlas.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2006-01921-02(46616)**

**Actor: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU**

**Demandado: COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA**

**Referencia: PROCESO EJECUTIVO**

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutada contra la sentencia del 10 de octubre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, a través de la cual se siguió adelante con la ejecución.

1. **ANTECEDENTES**

**1.- La demanda.**

El 28 de agosto de 2006, el Instituto de Desarrollo Urbano “IDU”, en ejercicio de la acción ejecutiva y por conducto de apoderado judicial, solicitó que se librara mandamiento de pago a su favor y contra la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. “CONFIANZA S.A.”, por las siguientes sumas (se transcribe como aparece en la demanda, fl. 3, C. 1):

“3.1.1. (…) CUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS ($4.822’200.000) MONEDA CORRIENTE, por concepto de obligación principal y con cargo a la Garantía Única de Cumplimiento Póliza número 1141035 expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS CONFIANZA S.A.

“3.1.2. Por los intereses moratorios que se llegaren a causar sobre el monto de la obligación principal, desde el día tres (3) de diciembre de dos mil cinco (2.005), fecha en que venció el plazo para el pago de la obligación principal, hasta el momento en que ocurra su pago, liquidados a la tasa del interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Bancaria, aumentado en un cincuenta por ciento.

“3.2. Se condene a la sociedad demandada al pago de costas que se llegaren a causar en razón de este proceso”.

**2.- Hechos.**

Como fundamento de las pretensiones expuso el ejecutante que:

2.1. entre el IDU y Construcciones Civiles S.A. “CONCIVILES S.A.” se suscribió el contrato de obra 406 de 2000, cuyo objeto consistió en la rehabilitación de las calzadas centrales de tráfico mixto y en la adecuación de las mismas para la operación del Sistema Transmilenio, “*en la Autopista Norte de Los Héroes ala (sic) calle 176 en Bogotá D.C*.”. Como consecuencia de lo anterior, el particular contratista suscribió con Compañía Aseguradora de Fianzas “CONFIANZA S.A.” la póliza única de seguros a favor de entidades estatales G U01001141035 del 7 de junio de 2000, con un valor asegurado, por estabilidad de obra, de $18.390’174.228.

2.2. Ejecutado el contrato de obra aludido y mediante resolución 1999 de 2005, la entidad contratante declaró la ocurrencia del riesgo amparado, esto es, la inestabilidad de la obra y, por consiguiente, hizo efectiva la garantía contenida en la póliza de seguros aludida, por un valor de $4.822’200.000, decisión que quedó en firme tras resolverse, mediante la resolución 6057 de 2005, los recursos de reposición interpuestos por CONCIVILES S.A. y CONFIANZA S.A.

2.3. Mediante oficio 125247/STCC-6500 del 28 de octubre de 2005 y con fundamento en las resoluciones referidas, el IDU requirió a CONFIANZA S.A. para que cancelara los $4.822’200.000, dentro de los treinta días siguientes a la recepción del mismo.

2.4. A través de resoluciones 8396 de 2005 y 2218 de 2006, el IDU corrigió algunos errores mecanográficos existentes en el valor en letras de la obligación y en el número de identificación de la póliza de seguros.

2.5. Pese a todo lo anterior, CONFIANZA S.A. no ha efectuado pago alguno desde el 3 de diciembre de 2004, cuando la obligación se hizo exigible (fls. 4 y 5 C. 1).

1. **TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA.**

**1.- Mandamiento de pago.**

Mediante auto del 12 de septiembre de 2006, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca libró mandamiento de pago a favor del IDU y contra CONFIANZA S.A. por $4.822’200.000, “*más los intereses legales previstos en la Ley 80 de 1.993, causados desde la fecha de su exigibilidad, esto es, desde el 3 de diciembre de 2005”* (fls. 16 a 21 C. 1)*.*

El mandamiento de pago fue notificado al representante legal de CONFIANZA S.A., según consta en documento visible a folio 22 C. 1.

**2.- Excepciones propuestas por la ejecutada.**

CONFIANZA S.A., por conducto de apoderado judicial, contestó la demanda y propuso como excepciones de mérito:

1. “***La ilegalidad de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo***”. Manifestó que, si bien la postura actual de la jurisprudencia del Consejo de Estado indica que no resulta procedente proponer esta excepción en un proceso ejecutivo, lo hacía en caso de que dicha interpretación cambie y, al amparo de este argumento, procedió a realizar un detallado análisis de la realidad pre contractual y de ejecución, tras el cual concluyó que la motivación de las resoluciones 1999 y 6057 de 2005 no era la adecuada, pues se funda en hechos que no correspondieron al contrato estatal (fls. 91 a 109 C. 1).
2. “***La inexistencia de una relación de causalidad entre la conducta contractual de la Sociedad Conciviles S.A. y los supuestos perjuicios cuya indemnización el IDU pretende***”. Señaló que la entidad pública, al seguir las recomendaciones de un proveedor y entre otras órdenes, decidió la utilización del tipo de relleno fluido que, luego, afirmó ser la causa de la inestabilidad de la obra, sin desestimar otras falencias técnicas que por virtud de orden suya contribuyeron al desenlace contractual aludido (fls. 110 a 112 C. 1)
3. “***La inexistencia de una obligación a cargo del asegurador***”. Aseguró que el riesgo amparado a través de la póliza de seguros G U01001141035 del 7 de junio de 2000 consiste en los perjuicios causados que sean imputables al contratista y, en este sentido, comoquiera que aquéllos que fueron tenidos en cuenta para la expedición de las resoluciones 1999 y 6057 de 2005 le son imputables al IDU, no existe obligación a cargo del asegurador que justifique pago alguno (fls. 112 a 115 C. 1).
4. “***La inexistencia de un riesgo***”. Adujo que a través de la póliza referida se amparaban dos clases de riesgo: i) los perjuicios directos derivados del incumplimiento imputable al contratista de las obligaciones emanadas del contrato asegurado (amparo contractual) y ii) la estabilidad de la obra a partir de la entrega a satisfacción y durante el tiempo estipulado y en condiciones normales de uso y mantenimiento (amparo post contractual), en este sentido, afirmó que los daños en la obra comenzaron a advertirse desde el 2001, momento para el cual aún se estaba ejecutando el contrato estatal, de suerte que el riesgo de la inestabilidad de la obra no se concretó y, en consecuencia, no podía la entidad estatal declararlo, como en efecto lo hizo en la resolución 1999, confirmada por la resolución 6057 de 2005 (fls. 115 a 118 C. 1).
5. “***La prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros***”. Manifestó, en primer lugar, que, aun cuando el relleno fluido fue la causa determinante para la declaratoria de inestabilidad de la obra, el IDU no solo conocía sus efectos prácticos, en atención a los planes de manejo de tránsito y mitigación de impacto causado por obras del sistema Transmilenio, sino que así debió haberlo tenido en cuenta durante la etapa precontractual y, es que si en todo caso los pasó por alto, lo cierto es que advirtió sus consecuencias prácticas desde marzo de 2001, cuando se comenzaron a presentar los daños en las losas de concreto, y, a pesar de ello, en lugar de dar aviso de la ocurrencia del riesgo contractual –omisión que, dijo, resultaba lógica, en la medida en que los perjuicios de allí derivados le eran imputables–, decidió esperar a la entrega de la obra para, entonces, declarar, como lo hizo, la ocurrencia del riesgo post contractual. De modo que, si el hecho constitutivo del supuesto riesgo fue la utilización del relleno fluido, lo cual ocurrió el 22 de junio de 2000 o, en el mejor de los casos, los daños en las losas de la obra, el término de dos años que establece el artículo 1081 del Cód. Com. para la prescripción de la acción, ya había vencido para la época en la cual el IDU declaró la inestabilidad de la obra contratada a través de las resolución 1999, confirmada por la resolución 6057 de 2005.
6. “***La extinción del contrato de seguros***”. Arguyó que, conforme a las aludidas resoluciones, la principal causa de la declaratoria de inestabilidad de la obra es la utilización del relleno de fluido en las losas; sin embargo, dijo, dicho fluido de relleno sólo se comenzó a utilizar tiempo después de iniciada la obra, por pacto entre los contratantes, sin que de ello se hubiera notificado a la aseguradora, razón poderosa que, según ésta, dio lugar a la terminación del contrato de seguros, por variación en las condiciones de los riesgos amparados (fls. 122 y 123 C. 1).
7. “***La invalidez del contrato de seguros por infracción de las garantías a cargo del IDU***”. Manifestó que, entre las condiciones generales de la póliza de seguros está la relacionada con la obligación de la entidad pública de ejercer estricto control sobre el desarrollo del contrato, la cual, en el hipotético caso de aceptar lo considerado en las resoluciones 1999 y 6057 de 2005, resultaba a todas luces incumplida, lo cual da lugar a que se declare el incumplimiento del contrato de seguros e impida hacer efectiva la póliza.
8. “***La inexistencia de una pérdida indemnizable***”. Afirmó que en el derecho de seguros es deber del asegurado demostrar la cuantía de la pérdida, sin pasar por alto que, si se desea incluir conceptos como el lucro cesante o valores de reposición o reemplazo, debe así estar plenamente establecido en la respectiva póliza. En el caso de las controversias, el IDU pretende que se paguen las losas nuevas que tuvieron que ser construidas para reemplazar las destruidas; no obstante, ello no resulta procedente en la medida en que son técnicamente diferentes a aquellas pactadas para su construcción, de suerte que no puede pretender, a través de la declaratoria de ocurrencia del riesgo, subsanar los errores técnicos que cometió durante la ejecución contractual (fls. 125 y 126 C. 1).
9. “**El *desconocimiento del debido proceso y del derecho de defensa***”. Afirmó que las resoluciones 1999 y 6057 de 2005 se basaron principalmente en el estudio que el IDU solicitó a la Universidad Nacional, que evidenciara las falencias en las que se había incurrido durante el desarrollo del contrato de obra, sin que se hubiera convocado a CONFIANZA S.A. para que solicitara las aclaraciones que considerara pertinentes o, al menos, controvirtiera aquello con lo que no estuviera de acuerdo, lo cual pone en evidencia la gravedad de las decisiones adoptadas (fls. 126 y 127 C. 1).

Asimismo, solicitó la suspensión del proceso, por cuanto estaban en curso dos demandas de controversias contractuales, promovidas por CONFIANZA S.A. y CONCIVILES S.A., que persiguen la nulidad de las resoluciones 1999 y 6057 de 2005, (fundamento del título ejecutivo que se pretende hacer valer en el proceso de la referencia). Para los efectos pertinentes, adjuntó copia de las aludidas demandas, en las que consta un sello de radicación de autoridad judicial (fls. 27 a 90 C. 1).

**3.- Suspensión del proceso.**

Mediante auto del 15 de noviembre de 2006, el a quo suspendió el proceso de la referencia, al constatar lo dicho por el demandante, esto es, que cursaban dos demandas de controversias contractuales en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, cuyas pretensiones estaban orientadas a obtener la declaratoria de nulidad de las resoluciones que fundamentan el título que sirve de base de ejecución en el proceso de la referencia (fls. 134 a 136 C. 1).

Por auto del 19 de mayo de 2010, el Tribunal reanudó el trámite del proceso, como lo ordena el artículo 172 del C. de P.C., al estimar vencidos los tres (3) años contados desde cuando quedó ejecutoriada la providencia por la cual se había decretado la suspensión (fls. 146 y 147 C. 1).

**4.- Pruebas.**

Mediante auto del 20 de octubre de 2010, el a quo tuvo como pruebas los documentos aportados por las partes, negó ordenar los oficios y decretar los testimonios solicitados por la parte ejecutada y no dio valor probatorio a las experticias allegadas por esta última (fls. 157 y 158 C. 1).

Mediante auto del 18 de julio de 2012 y con ocasión del recurso interpuesto por la ejecutante, esta Corporación confirmó en su totalidad el proveído del 20 de octubre de 2010, al encontrarlo ajustado a derecho (fls. 199 a 205 C. 2).

**5.- Alegatos de conclusión de primera instancia.**

5.1. El ejecutante alegó que los documentos que fueron presentados con la demanda constituyen un título ejecutivo complejo del cual se deriva una obligación clara, expresa y exigible, por lo cual, aseguró, debe seguirse con la ejecución en contra de CONFIANZA S.A. (fls. 192 a 203 C. 1).

5.2. Por su parte, el ejecutado explicó de forma extensa y detallada la relación contractual existente entre el IDU y CONCIVILES S.A., así como la forma y pormenores de la ejecución del contrato de obra 406 de 2000, que ató a éste y a aquél al cumplimiento de obligaciones recíprocas; además, reiteró y enfatizó las excepciones que propuso en la contestación de la demanda (fls. 1 a 30 C. 5).

5.3. El Ministerio Público manifestó que los documentos aportados por el IDU constituyen un título ejecutivo complejo, en el cual consta una obligación clara, expresa y exigible, de ahí que resulte procedente seguir adelante con la ejecución, máxime que las excepciones de mérito formuladas por el ejecutado no tienen fuerza suficiente para enervar la acción (fls. 205 a 210 C. 1).

**6.- Sentencia impugnada.**

Mediante sentencia del 10 de octubre de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, declaró la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, derivada del título ejecutivo complejo conformado por los documentos aportados, estimó no probadas las excepciones propuestas por el ejecutado y, por tanto, siguió adelante con la ejecución en su contra y condenó en costas al ejecutado.

Para llegar a la anterior decisión, expuso, en primer lugar, que le asistía legitimación al IDU para formular la acción ejecutiva y a CONFIANZA S.A. para oponerse a la misma, comoquiera que aquél profirió los actos administrativos que integran, con otros documentos, el título ejecutivo y fue ésta la señalada en los mismos como deudora de la obligación.

En segundo lugar, manifestó que la legalidad de los actos administrativos no puede ser discutida en un proceso de ejecución, pues tal asunto es competencia exclusiva del juez de la nulidad y/o de la controversia contractual que se promueva contra los mismos y, al amparo de este argumento, señaló que las demás excepciones (extinción del contrato de seguro, su invalidez por infracción a las garantías a cargo del IDU, la inexistencia de una pérdida indemnizable y el desconocimiento del derecho al debido proceso y a la defensa en la expedición de los actos administrativos) tampoco estaban llamadas a prosperar, comoquiera su análisis comporta un juicio de legalidad de las resoluciones integrantes del título base de recaudo ejecutivo.

Finalmente, analizó los documentos aportados con la demanda y consideró que cumplían los requisitos esenciales de un título ejecutivo, pues de ellos se derivaba una obligación clara, expresa y exigible, al tiempo que constituían plena prueba contra el ejecutado, razón por la cual resultaba forzosa la continuación de la intimación de pago (fls. 212 a 222 C. Ppal).

**7.- Recurso de apelación.**

7.1. Inconforme con las decisiones desfavorables a sus intereses, CONFIANZA S.A. presentó recurso de apelación, con el propósito de que se declararan probadas las excepciones propuestas y, en consecuencia, solicitó revocar la sentencia de primera instancia.

Como sustento de lo anterior, arguyó, por una parte, que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca había violado su derecho a la defensa y al debido proceso, en la medida en que no decretó como prueba los documentos aportados por CONFIANZA S.A. y sólo tuvo como elementos de convencimiento para su decisión los aportados por el IDU.

Por otra parte, manifestó que, si bien no es posible discutir la legalidad de los actos administrativos, “*lo cierto es que, respecto a los otros actos jurídicos que componen el título ejecutivo, no se le puede negar a Confianza* *el derecho de controvertir su validez o su mérito probatorio*” (esto sin manifestar a cuáles actos hacía referencia).

Reiteró las excepciones de mérito propuestas en la contestación de la demanda (ver págs. 3 a 6 de esta providencia) y, finalmente, esgrimió que, conforme a todo lo anterior, “*no se presentaron los supuestos de hecho en los que pueda fundarse un pretendido incumplimiento del contratista de las obligaciones por él asumidas, mucho menos el cobro de la garantía de estabilidad de obra … además, que el IDU no se encuentra entonces legitimado para exigir que se ejecuten las determinaciones que él adoptó en las Resoluciones 1999 de 28 de abril de 2005 y 6057 de 15 de septiembre de 2005, ni mucho menos para exigir una pretendida indemnización de perjuicios con fundamento en lo que en ellas se consignó*” (225 a 236 C. Ppal).

7.2. Por auto del 30 de enero de 2013, el a quo concedió, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto y, por ende, lo remitió a esta Corporación (fl. 238 C. Ppal).

1. **TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA**

**1.- Admisión y traslado.**

Mediante auto del 27 de mayo de 2013, este despacho admitió el recurso de apelación interpuesto por CONFIANZA S.A. contra la sentencia del 10 de octubre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, que ordenó seguir adelante con la ejecución (fl. 242 C. Ppal).

Mediante providencia del 3 de julio de 2013, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

**2.- Alegatos de conclusión.**

2.1. CONFIANZA S.A. se limitó a reiterar los mismos argumentos que fundamentaron su recurso de apelación (fls. 245 a 257 C. Ppal).

2.2. El IDU señaló, en síntesis, que la sentencia de primera instancia debía ser confirmada, por cuanto las excepciones propuestas por el ejecutado no son las que contempla el artículo 509 del C. de P.C., según el cual, en un proceso ejecutivo, sólo tienen vocación de prosperidad aquéllas que demuestren pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se fundamenten en hechos ocurridos con posterioridad a la expedición del acto administrativo que compone o sirve de título ejecutivo. Como las excepciones propuestas por el ejecutado buscan un análisis de legalidad de parte del juez ejecutivo, aseguró, no hay duda de que deben ser rechazadas (fls. 258 a 260 C. Ppal).

2.3. El Ministerio Público no se manifestó.

1. **CONSIDERACIONES**

**1.- Jurisdicción y competencia.**

Esta corporación tiene jurisdicción para conocer del asunto de la referencia, toda vez que, al ser la póliza de seguros G U01001141035 una forma de aval de parte del contratista CONCIVILES S.A. respecto del cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato estatal de obra 406 de 2000, en los términos del artículo 25, numeral 19[[1]](#footnote-1), de la ley 80 de 1993 y las resoluciones 1999 y 6057 de 2005, unas manifestaciones post contractuales de la administración, la acción ejecutiva que los tiene por fundamento se entiende comprendida en los procesos de ejecución o de cumplimiento que el artículo 75 *ibídem*[[2]](#footnote-2) establece como del resorte exclusivo de esta jurisdicción.

Por otro lado, esta Corporación tiene competencia funcional y por cuantía para resolver el recurso de apelación interpuesto por CONFIANZA S.A. contra la sentencia del 10 de octubre de 2012, porque, por una parte, el asunto ostenta vocación de doble instancia[[3]](#footnote-3), en los términos del artículo 132 (numeral 7) del C.C.A., subrogado por el artículo 40 de la ley 446 de 1998, y, por otra parte, porque la providencia aludida fue proferida, en primera instancia, por un tribunal administrativo, en este caso, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, ante lo cual debe recordarse que, como lo señala el artículo 129 del C.C.A., “*El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos …”.*

**2.- Asunto preliminar.**

Repara la Sala que uno de los argumentos centrales del recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutada se funda en la que, aduce, constituyó una violación al debido proceso y de defensa por parte del Tribunal, al no decretar y valorar como prueba algunos documentos por aquélla aportados; no obstante, tal cargo no será analizado, teniendo en cuenta que el auto del 20 de octubre de 2010 (por el cual se decidió sobre las pruebas), además de haber sido recurrido por quien ahora manifiesta los reparos, fue confirmado en su totalidad por esta Corporación en proveído del 18 de julio de 2012 (ver numeral 4 en pág. 4).

**3.- Aspectos metodológicos.**

Como el elemento angular de la acción ejecutiva es el título ejecutivo, la Sala hará una breve exposición sobre su noción y sus requisitos, para luego determinar si los documentos que reposan en el plenario son contentivos de un título de esa naturaleza, en caso afirmativo, explicará las excepciones de mérito que la ley establece como susceptibles de interponer contra un título ejecutivo y, entonces, determinará si las propuestas por el ejecutado están llamadas a prosperar o no.

**4.-** **El título ejecutivo.**

Un título ejecutivo es un documento o conjunto de documentos que, por mandato legal, judicial o convencional, contiene una obligación, que puede ser de pagar una suma liquida de dinero, de dar una cosa, de hacer, o de no hacer, la cual se encuentra a cargo del deudor y a favor del acreedor y, que, al ser expresa, clara y actualmente exigible, constituye plena prueba contra el primero y, por tanto, genera certeza judicial suficiente –mérito ejecutivo– para que el segundo exija su solución por medio de la acción ejecutiva.

Esta definición no sólo engloba lo que la doctrina entiende por título ejecutivo[[4]](#footnote-4), sino que se acompasa con lo que el legislador ha expresado en torno al mismo (artículo 488 del C. de P.C.):

“*Títulos ejecutivos. 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*”.

Ahora, conviene precisar que, al tenor de la norma transcrita así como de la definición dada, la obligación de la cual se predica nitidez, claridad y exigibilidad bien puede estar contenida en un solo documento, caso en el cual se hablará de un título ejecutivo simple, o puede derivarse también de varios documentos que, aunque suscritos en diferentes momentos por las partes, constituyen una unidad jurídica suficiente para la conminación al pago, caso en el cual se tratará de un título ejecutivo complejo[[5]](#footnote-5).

Es precisamente en este último escenario –el de los títulos ejecutivos complejos– en el que se ubican algunos de los títulos de recaudo ejecutivo que contempla el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo:

*“Prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:*

*“1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.*

*“2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.*

*“3. Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, o las liquidaciones privadas que hayan quedado en firme, en aquellos tributos en los que su presentación sea obligatoria.*

*“4. 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.*

*“5. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.*

*“6. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor”* (subrayas del despacho)*.*

Así y a título de ejemplo, cuando la acción ejecutiva se dirige a constreñir a una de las partes de un contrato estatal de obra al cumplimiento de una obligación derivada de éste, no basta con aportar el documento en el que consta el acuerdo de voluntades, sino que se requieren, además y entre otros documentos, las actas de iniciación de obra, las cuentas de cobro, las actas de recibo parcial o total, todas ellas suscritas por quienes la ley ordena.

Lo anterior fue señalado por la Sección Tercera de esta Corporación en auto del 24 de enero de 2007, en el proceso 28755, en los siguientes términos (se transcribe literal):

*“*(…) *cabe advertir que cuando se presenta como título de recaudo el contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos -normalmente actas y facturas- elaborados por la Administración y el contratista, en los cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último y de los que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma a favor de una parte y en contra de la otra.*

*“Sólo cuando los documentos allegados como recaudo ejecutivo no dejan duda, en el juez de la ejecución, sobre la existencia de la obligación dada su claridad y su condición de expresa, además de su exigibilidad por ser una obligación pura y simple o porque siendo modal ya se cumplió el plazo o la condición, será procedente librar el mandamiento de pago.*

*“Y tales condiciones no solo se predican como atrás se explicó de los títulos valores, sino que pueden predicarse de otros documentos como sucede con el contrato que como fuente de obligaciones bien puede llegar a constituir título ejecutivo, generalmente de la naturaleza de los complejos por cuanto la estructuración del título requiere además del contrato en el que se sustenta la obligación, la demostración del cumplimiento de la condición de la cual pende el pago, verbigracia el acta en la que consta el recibo por parte de la administración, de la obra o servicio”.*

Lo mismo ocurre 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.

En relación con lo anterior, la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia del 13 de diciembre de 2001 (radicado 15310), manifestó lo siguiente (se transcribe literal):

*“La Sala considera que los documentos que se acaban de relacionar conforman un titulo 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.*

*“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”.*

Lo anterior sin pasar por alto que, si el título que se pretende hacer valer contra el ejecutado está integrado por uno o varios actos administrativos, éstos deben haber cobrado fuerza ejecutoria para que cumplan el efecto propuesto, lo cual quiere decir que debieron haber cumplido con las exigencias de ley, en relación con su notificación, publicación y resolución de impugnaciones, pues, ante la ausencia de alguno de estos presupuestos que exige la ley, el acto administrativo no estará en firme y, por tanto, no podrá integrar el título ejecutivo, como se puede deducir del artículo 64 del C.C.A., según el cual:

“*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***” (resaltado y subrayado fuera del original).

**5.- Caso concreto.**

Sentado lo anterior, procede la Sala a analizar si los documentos que reposan en el plenario componen una unidad jurídica representativa de un título base de recaudo y si el mismo es contentivo de una obligación clara, expresa y exigible, que conduzca a conminar a CONFIANZA S.A. a su solución.

En el plenario obran los siguientes documentos:

* Copia autenticada del contrato 403 de 2000, celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano y Construcciones Civiles S.A., cuyo objeto consistió en que: “*El CONTRATISTA se compromete para con el IDU por el sistema de precios unitarios sin fórmula de reajuste, a realizar las obras requeridas para la rehabilitación de las calzadas centrales de tráfico mixto y adecuación para la operación de Transmilenio en la Autopista Norte de los Héroes a la calle 176, en Santafé de Bogotá, de conformidad con la propuesta presentada el 15 de marzo del 2000 y bajo las condiciones estipuladas en este contrato*” (fls. 20 a 25 C. Pruebas).
* Copia autenticada de un otrosí del contrato 403 de 2000, suscrito el 15 de junio de ese año (fl. 26 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la “MODIFICACION CONTRACTUAL 01 AL CONTRATO PRINCIPAL 403 DEL (sic) 2000”, el 30 de marzo de 2001 (fl. 27 C. Pruebas).
* Copias autenticada de seis contratos adicionales al contrato 403 de 2000, celebrados el 10 de noviembre de ese año (fls. 28 a 35 C. Pruebas), el 21 de febrero de 2001 (fl. 36 C. Pruebas), el 21 de junio de 2001 (fl. 37 C. Pruebas), el 19 de octubre de 2001 (fl. 38 C. Pruebas), el 20 de noviembre de 2001 (fls. 39 y 40 C. Pruebas) y el 19 de diciembre de 2001 (fl. 41 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la póliza única de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales GU01001141035, expedida por Compañía Aseguradora de Fianzas S.A., en la que figura como tomador Construcciones Civiles S.A. y como asegurado el Instituto de Desarrollo Urbano, cuyo objeto se hizo consistir en: “GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO. *EL CONTRATISTA SE COMPROMETE PARA CON EL IDU POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS SIN FORMULA DE REAJUSTE, A REALIZAR LAS OBRAS REQUERIDAS PARA LA REHABILITACION DE LAS CALZADAS CENTRALES DE TRAFICO MIXTO Y ADECUACION PARA LA OPERACION DE TRANSMILENIO EN LA AUTOPISTA NORTE DE LOS HEROES A LA CALLE 176, EN SANTAFE DE BOGOTA, DE CONFORMIDAD CON LA PROPUESTA PRESENTADA EL 15 DE MARZO DEL 2000 Y BAJO LAS CONDICIONES ESTIPULADAS EN EL CONTRATO”* (fl. 42 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1229321 de la póliza de seguros GU01001141035, suscrita el 24 de noviembre de 2000 (fl. 47 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1234945 de la póliza de seguros GU01001141035, suscrita el 13 de diciembre de 2000 (fl. 49 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1234947 de la póliza de seguros GU01001141035, expedida el 13 de diciembre de 2000 (fl. 50 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1260756 de la póliza de seguros GU01001141035, suscrita el 23 de enero de 2001 (fl. 55 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1260758 de la póliza de seguros GU01001141035, expedida el 23 de enero de 2001 (fl. 56 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1282036 de la póliza de seguros GU01001141035, suscrita el 14 de marzo de 2001 (fl. 57 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1302687 de la póliza de seguros GU01001141035, expedida el 3 de julio de 2001 (fl. 59 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1356215 de la póliza de seguros GU01001141035, suscrita el 9 de agosto de 2001 (fl. 61 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1396631 de la póliza de seguros GU01001141035, expedida el 26 de octubre de 2001 (fl. 63 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1414062 de la póliza de seguros GU01001141035, suscrita el 7 de diciembre de 2001 (fl. 65 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1437156 de la póliza de seguros GU01001141035, expedida el 17 de enero de 2002 (fl. 67 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1583012 de la póliza de seguros GU01001141035, suscrita el 9 de septiembre de 2002 (fl. 69 C. Pruebas).
* Copia autenticada de la modificación 1583990 de la póliza de seguros GU01001141035, expedida el 23 de septiembre de 2002 (fl. 73 C. Pruebas).
* Copia auténtica de la resolución 1999 del 28 de abril de 2005, por medio de la cual el Instituto de Desarrollo Urbano resolvió (fls. 74 a 140 C. Pruebas) (se transcribe como obra):

“*ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la ocurrencia del siniestro de estabilidad de obra a favor del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, cubierto por la Garantía Única de Cumplimiento Póliza No 1141035 expedida por la Compañía Aseguradora CONFIANZA COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A., vigente hasta el 20 de marzo de 2007, con ocasión del contrato No 403 del 2000 suscrito entre el IDU y la firma CONSTRUCCIONES CIVILES S.A. CONCIVILES .S.A.*

*“ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar que dicha garantía se haga efectiva, a favor del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, por un monto igual a CUATRO MIL MILLONES OCHOCIENTOS VEINTIDÓS MIL DOSCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE ($4.822.200.000.oo), con cargo a la Garantía Única de Cumplimiento mencionada en el artículo anterior, una vez se encuentre en firme el presente acto administrativo”.*

* Copia auténtica del edicto fijado entre el 13 y el 26 de mayo de 2005, por el cual se notificó la resolución 1999 de 2005, ante la renuencia a presentarse de forma personal del representante legal de CONFIANZA S.A. (fls. 141 y 142 C. Pruebas).
* Copia auténtica de la resolución 6057 del 15 de septiembre de 2005, por medio de la cual el Instituto de Desarrollo Urbano, con ocasión de los recursos de reposición interpuestos por CONCIVILES S.A. Y CONFIANZA S.A., resolvió (fls 145 a 191 C. Ppal):

“*ARTICULO PRIMERO: Confirmar en todas sus partes la Resolución 1999 del 28 de abril de 2005, por medio de la cual ‘Se declara la ocurrencia de un siniestro y se hace efectiva la Garantía* (sic) *Única* (sic) *de Cumplimiento* (sic) *en el amparo de Estabilidad* (sic)*’, contenida en la Póliza (sic) No 11410305, expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS CONFIANZA S.A., vigente hasta el 20 de marzo de 2007, con ocasión del Contrato No 403 de 2000, suscrito entre el IDU y CONCIVILES S.A.”.*

* Copia auténtica del edicto fijado entre el 10 y el 24 de octubre de 2005, por el cual se notificó la resolución 6057 de 2005, ante la renuencia a presentarse de forma personal de los representantes legales de CONFIANZA S.A. y CONCIVILES S.A. (fls. 192 y 193 C. Pruebas).
* Copia auténtica de la constancia de ejecutoria de la resolución 1999 del 28 de abril de 2005, expedida por la Subdirectora Técnica de Contratos y Convenios del IDU, según la cual dicho acto administrativo quedó en firme el 25 de octubre de 2005 (fl. 196 C. Pruebas).
* Copia auténtica de la resolución 8396 del 16 de diciembre de 2005, por medio de la cual el Instituto de Desarrollo Urbano resolvió (fls. 199 a 201 C. Pruebas):

“*ARTÍCULO PRIMERO: Revocar parcialmente el artículo segundo de la Resolución 1999 de abril 28 de 2005 (…) y corregir la cifra en letras, que para los efectos de la suma por la cual se hizo efectiva la garantía, a favor del Instituto de Desarrollo Urbano, corresponde a CUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE, el cual quedará así: ‘ARTICULO (sic) SEGUNDO: Ordenar que dicha garantía se haga efectiva, a favor del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, por un monto igual a CUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE ($4.822’200.000.oo), con cargo a la Garantía* (sic) *Única* (sic) *de Cumplimiento* (sic) *mencionada en el artículo anterior, una vez que se encuentre en firme el presente acto administrativo’*”.

* Copia auténtica del oficio del 19 de enero de 2006, por medio del cual el IDU le comunica a CONCIVILES S.A. la expedición de la resolución 8396 del 16 de diciembre de 2005, en el cual consta sello de recibido de correspondencia (fl. 202 C. Pruebas).
* Copia auténtica del oficio del 19 de enero de 2006, por medio del cual el IDU le comunica a CONFIANZA S.A. la expedición de la resolución 8396 del 16 de diciembre de 2005, en el cual consta sello de recibido de correspondencia (fl. 202 C. Pruebas).
* Copia auténtica de la resolución 2218 del 15 de junio de 2006, por medio de la cual el Instituto de Desarrollo Urbano resolvió (fls. 205 y 206 C. Pruebas):

“ARTÍCULO PRIMERO: Revocar parcialmente el artículo primero de la resolución No 6057 de septiembre 15 de 2005, el cual quedará así: ‘Confirmar en todas sus partes la resolución 1999 del 28 de abril de 2005, por medio de la cual ‘Se declara la ocurrencia de un siniestro y se hace efectiva la Garantía (sic) Única (sic) de Cumplimiento (sic) en el amparo de Estabilidad (sic)’, contenida en la póliza No. 1141035, expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS CONFIANZA S.A., vigente hasta el 20 de marzo de 2007, con ocasión del contrato No. 403 de 2000, suscrito entre el IDU y CONCIVILES S.A.”[[6]](#footnote-6).

Pues bien, al analizar conjuntamente los documentos que obran en el proceso[[7]](#footnote-7), concluye la Sala que el título base de recaudo en el cual el IDU fundamenta sus pretensiones está debidamente conformado, toda vez que la obligación que de ellos se desprende, es clara, expresa y actualmente exigible.

En efecto, en la póliza de seguros GU01001141035 de 2000, CONFIANZA S.A. se obligó a amparar el incumplimiento en el que incurriera CONCIVILES S.A. frente a las obligaciones que le correspondían en razón del contrato de obra 403 de ese año, riesgo que el IDU estimó ocurrido y, en consecuencia, decidió declarar su acaecimiento y hacer efectiva la garantía derivada de la aludida póliza de seguros, para lo cual expidió la resolución 1999 de 2005, confirmada en su totalidad mediante la resolución 6057 de ese año.

Así, al integrar los documentos acabados de relacionar –contrato estatal, póliza de seguros y actos administrativos–, se encuentra **una obligación expresa**[[8]](#footnote-8)a cargo de CONFIANZA S.A., consistente en pagar una suma de dinero por la ocurrencia del riesgo que se comprometió a amparar la citada póliza de seguros, suscrita con CONCIVILES S.A., en el marco de las exigencias establecidas por el contrato estatal de obra 403 en cita, celebrado entre esta última y el IDU; sin embargo, el valor de la obligación es impreciso, pues, en la parte resolutiva de la resolución 1999 de 2005, por la cual la entidad pública declaró la ocurrencia del siniestro e hizo efectiva la garantía única expedida por CONFIANZA S.A., se consignó en letras “*CUATRO MIL MILLONES OCHOCIENTOS VEINTIDÓS MIL DOSCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE”* (es decir, $4.000’822.200) y en números (esto es, cuatro mil ochocientos veintidós millones doscientos mil pesos) “*$4.822’200.000.oo”.*

El yerro anotado se corrigió con la resolución 8396 del 16 de diciembre de 2005 y, si bien no hay prueba dentro del proceso de que este acto administrativo se haya notificado personalmente, lo cierto es, por un lado, que el IDU comunicó su contenido a CONFIANZA S.A. a través del oficio del 19 de enero de 2006 (fl. 202 C. Pruebas) y, por otro lado, que ésta no lo desconoció durante el curso de este proceso, ni reparó o reprochó la ausencia de notificación, conducta que, a la luz del artículo 48[[9]](#footnote-9) del C.C.A., implica que dicha aseguradora convalidó (por así decirlo) los efectos jurídicos de dicha resolución, lo cual conduce a afirmar que **la obligación**, en principio imprecisa, contenida en la resolución 1999 de 2005, con esa corrección **se tornó clara**[[10]](#footnote-10).

Ahora, como la resolución que corrigió el error (res. 8396 de 2005) se comunicó el 19 de enero de 2006, **la obligación se hizo exigible** al día siguiente de ocurrido esto, es decir, el 20 de esos mes y año; no obstante, como la sentencia impugnada tuvo como fecha de exigibilidad de la obligación la establecida en el mandamiento ejecutivo, es decir, “*el 3 de diciembre de 2005”* (ver págs. 3 y 8) y esto no fue objeto de apelación, se mantendrá esta última para efectos de la determinación de los intereses a favor del ejecutante, en aras de no hacer más gravosa la pena impuesta al apelante único (en aplicación del principio de *non reformatio in pejus* –artículo 32[[11]](#footnote-11) Superior–)*.*

Así las cosas, se concluye que el título complejo sobre el cual el IDU edificó la pretensión ejecutiva contra CONFIANZA S.A. se encuentra debidamente conformado y presta mérito ejecutivo, razón por la cual se procede a analizar las excepciones de fondo propuestas por esta aseguradora.

**6.- Excepciones de mérito pasibles de interposición en un proceso ejecutivo.**

Desde 2005 (sentencia del 27 de julio de ese año, proferida por la Sección Tercera, en el proceso 23565), la jurisprudencia de esta Corporación ha sido pacífica en señalar que al juez de la ejecución le está vedado el análisis de legalidad de los actos administrativos que se aduzcan como integrantes de un título base de recaudo ejecutivo, comoquiera que esa tarea es una facultad exclusiva del juez ordinario –bien el de la nulidad, bien el de la nulidad y restablecimiento del derecho, o bien el de las controversias contractuales–, pues no de otro modo se garantizarían los principios del juez natural[[12]](#footnote-12) y del debido proceso (artículo 29[[13]](#footnote-13) Superior).

Bajo este entendimiento, la jurisprudencia también ha manifestado que las excepciones de mérito susceptibles de proponerse en un proceso ejecutivo excluyen todas aquéllas que impliquen un reproche a la legalidad de los actos administrativos contentivos del título y que, en consecuencia, sólo son viables las que taxativamente enuncia el numeral 2 del artículo 509 del Cód. de P.C., con la aclaración de que dicha norma resulta aplicable tanto en los casos en los cuales el título ejecutivo está compuesto por providencias judiciales, como también en aquellos en los cuales el título de recaudo está integrado por un acto administrativo (se transcribe *in extenso* esta parte la citada sentencia 27 de julio de ese año –aludida en el párrafo anterior–, dada su claridad y su pertinencia):

*“En el trámite de los procesos ejecutivos ante esta jurisdicción, se aplica el Código de Procedimiento Civil, por remisión en los términos del artículo 267 del C. C. A., ante la falta de normativa sobre el tema en el Código Contencioso Administrativo, además de que la ley 446 de 1.998, al modificar el artículo 87 del C. C. Administrativo, expresamente dispuso en relación con el trámite a seguir para los procesos ejecutivos, que este* (sic) *sería aquel* (sic) *de mayor cuantía regulado en el C. de P. Civil[[14]](#footnote-14).*

*“****En materia de excepciones de mérito dentro del proceso ejecutivo, el artículo 509 del C. de P. Civil, establece para cuando el título ejecutivo consista en una sentencia o un laudo de condena,***(sic)***o en otra providencia que conlleve ejecución, que sólo podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia; la de nulidad en los casos que contemplan los numerales 7º*** (sic) ***y 9º*** (sic) ***del artículo 140, y la de pérdida de la cosa debida****.*

*“Para cuando el título ejecutivo esté constituido por una sentencia, laudo de condena o providencia que conlleve ejecución, la norma proscribe, dentro de ese proceso, cualquier discusión sobre la legalidad del título, circunscribiendo las alegaciones por la vía de las excepciones, sólo a los sucesos posteriores al nacimiento del título, y a partir de los cuales se pueda concluir que la obligación está satisfecha, se ha extinguido, se ha novado, o ha perdido su exigibilidad.*

*“****El acto administrativo, una vez en firme, tiene la calidad de providencia que conlleva ejecución****; tal carácter le ha sido expresamente atribuido por el legislador, que en el artículo 64 del C. C. A., expresamente dispone:*

“(….)

*“Mientras que el artículo 66 del mismo código,* (sic) *reitera la noción de que el acto administrativo conlleva ejecución, cuando expresamente establece los casos en los cuales pierden* (sic) *su fuerza ejecutoria, (…)*

*“Por fuera de los eventos expresamente señalados en esa norma, el acto administrativo es una providencia que conlleva ejecución, la cual puede lograrse en veces directamente por parte de la administración, como sucede en los términos del artículo 68 ibídem para cuando se dispone de jurisdicción coactiva; o de lo contrario, ante la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa, de acuerdo a* (sic) *la atribución de competencia realizada por el legislador.*

*“A su vez en los artículos 85 y 87 del C. C. Administrativo, el legislador ha establecido las acciones que permiten la revisión de legalidad del acto administrativo que contiene un título ejecutivo, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho y la relativa a controversias contractuales, ambas tramitadas a través del proceso ordinario tal como lo manda el artículo 206 ídem.*

*“*(…)

*“Al permitirse el cuestionamiento de legalidad del acto administrativo presentado como recaudo ejecutivo, a través de la proposición de excepciones dentro del proceso ejecutivo, fundadas en hechos sucedidos con anterioridad a la expedición del acto administrativo, se está desconociendo de un lado la naturaleza de providencia que conlleva ejecución que el artículo 64 del C. C. Administrativo, le otorga al acto administrativo, y de otro, se vulnera el debido proceso, como quiera que se surte la revisión de legalidad del acto administrativo ante un juez diferente a aquel establecido por el Legislador* (sic) *para el efecto, esto es* (sic) *ante el juez de la ejecución y no ante el ordinario* (sic) *que fue al que se atribuyó competencia por el Legislador* (sic) *para realizar tal enjuiciamiento, además de que se le da a la revisión de legalidad un trámite diferente al señalado para el efecto por el legislador,* (sic) *y se desconocen los términos que también el legislador previó para la formulación del juicio de legalidad.*

*“Igualmente el trámite de excepciones que discutan la legalidad del título de recaudo ejecutivo,* (sic) *desnaturaliza el proceso ejecutivo que sólo busca obtener coercitivamente del deudor,* (sic) *el pago* (sic) *a favor del acreedor, de una obligación sobre cuya claridad, expresión y exigibilidad, no existe duda alguna. El trámite de excepciones en el proceso ejecutivo no permite convertirlo en un proceso ordinario, en el cual se discuta la legalidad del título[[15]](#footnote-15)”.*

En consecuencia, resultan claras dos cosas: i) en un proceso ejecutivo no es posible presentar excepciones de mérito que conduzcan al juez a efectuar un juicio de legalidad de los documentos que componen el título y, por tanto, ii) las únicas pasibles de esgrimir con el propósito de enervar la acción ejecutiva son las de “*pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia; la de nulidad en los casos que contemplan los numerales 7º* (sic) *y 9º* (sic) *del artículo 140* [del C. de P.C.]*, y la de pérdida de la cosa debida”.*

En el caso bajo análisis, advierte la Sala que las excepciones de mérito que presentó CONFIANZA S.A. y que reiteró en su escrito de apelación están orientadas únicamente a ventilar un juicio de legalidad de las resoluciones 1999 y 6057 de 2005.

En efecto, “l*a ilegalidad de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo*”, “l*a inexistencia de una relación de causalidad entre la conducta contractual de la Sociedad Conciviles S.A. y los supuestos perjuicios cuya indemnización el IDU pretende*”, “l*a inexistencia de una obligación a cargo del asegurador*”, “l*a inexistencia de un riesgo*”, “l*a inexistencia de una pérdida indemnizable*”, “el *desconocimiento del debido proceso y del derecho de defensa*”, todas ellas aluden a las razones por las cuales, según CONFIANSA S.A., el IDU no debió declarar –como lo hizo– la ocurrencia del riesgo amparado, pues, por un lado, los perjuicios que sufrió dicha entidad fueron producto de su propio actuar y de la falta a la *lex artis* en la que incurrió durante el desarrollo del contrato de obra 403 de 2000 y, por otro lado, porque las garantías derivadas de la póliza de seguros G U01001141035 del 7 de junio de 2000 no podían hacerse efectivas, en tanto la entidad pública faltó a su deber de supervisión y control de la obra y, además, decidió convertir su indulgente actuar en uno de los riesgos amparados por la misma.

Así las cosas, como todas las anteriores excepciones se fundan en argumentos de hecho y de derecho que apuntalan la indebida motivación de las resoluciones 1999 y 6057 de 2005, que integran el título ejecutivo en este proceso, al tiempo que ninguna de ellas se encuadra siquiera en las que consagra el artículo 509 del C. de P.C., no le queda otro camino a la Sala que negarlas.

**7.- Costas.**

En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenarlas en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO:** De conformidad con las razones expuestas en esta providencia, **CONFÍRMASE** la sentencia del 10 de octubre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, a través de la cual se ordenó seguir adelante con la ejecución.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas**.**

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia**, DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

1. *“Del Principio de Economía.  En virtud de este principio:*

   *(…)*

   *“19. El contratista prestará garantía única que avalará el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, la cual se mantendrá vigente durante su vida y liquidación y se ajustará a los límites, existencia y extensión del riesgo amparado. Igualmente, los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.*

   *“Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia o en garantías bancarias.*

   *“La garantía se entenderá vigente hasta la liquidación del contrato garantizado y la prolongación de sus efectos y, tratándose de pólizas, no expirará por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral****.***

   *“Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, interadministrativos y en los de seguros.*

   *“Las entidades estatales podrán exonerar a las organizaciones cooperativas nacionales de trabajo asociado legalmente constituidas del otorgamiento de garantías en los contratos que celebren con ellas, siempre y cuando el objeto, cuantía y modalidad de los mismos, así como las características específicas de la organización de que se trate, lo justifiquen. La decisión en este sentido se adoptará mediante resolución motivada”.* [↑](#footnote-ref-1)
2. *“Del Juez Competente. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativo”.* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Para el 28 de agosto de 2006, fecha en la cual se interpuso la demanda (fl. 9 C. 1), la pretensión mayor, tasada en $4.822’200.000 (fl. 3 C. 1), superaba ostensiblemente los $612’000.000, monto al que equivalen los 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes que exigía el artículo 132 (numeral 7) del C.C.A., subrogado por el artículo 40 de la ley 446 de 1998, para que el proceso tuviera vocación de doble instancia (para esa fecha, un salario mínimo legal mensual vigente equivalía a $408.000, según el decreto 4686 del 21 de diciembre de 2005).* [↑](#footnote-ref-3)
4. *“(…) es el documento, o la serie de dos o más documentos conexos, que por mandato legal o judicial, o por acuerdo de quienes lo suscriben, contiene una obligación de pagar una suma de dinero, o dar otra cosa, o de hacer, deshacer, o no hacer a cargo de una o mas (sic) personas y a favor de otra o de otras, que por ser expresa, clara y exigible y constituir plena prueba, produce la certeza judicial necesaria para que pueda ser satisfecha mediante el proceso ejecutivo respectivo” (VELÁSQUEZ GÓMEZ, Juan Guillermo: “Los procesos Ejecutivos”, Ed. Jurídica Sánchez, Medellín, 2006, pág. 47).* [↑](#footnote-ref-4)
5. *“Cuando la obligación se deduce del contenido de dos o más documentos dependientes o conexos. En este caso el mérito ejecutivo emerge de la unidad jurídica del título, al ser integrado este por una pluralidad de documentos ligados íntimamente. A esta clase de título suele llamársele también ‘complejo’ o ‘compuesto’” (ibídem, pág. 48).*

   *En similar sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que “los títulos ejecutivos deben gozar de dos tipos de condiciones: formales y sustanciales.*

   *“Las primeras exigen que 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 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, o de un acto administrativo en firme**’*

   *“Desde esta perspectiva, el título ejecutivo puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento, o complejo, cuando la obligación está contenida en varios documentos.*

   *“Las segundas, exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. “Es decir, que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible.**Es****clara****la obligación que no da lugar a equívocos, en otras palabras, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Es****expresa****cuando de la redacción misma del documento, aparece nítida y manifiesta la obligación. Es****exigible****si su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, dicho de otro modo, si se trata de una obligación pura y simple ya declarada.*

   *“De manera que toda obligación que se ajuste a los preceptos y requisitos generales indicados presta mérito ejecutivo (sic), por lo tanto, en el trámite de un proceso ejecutivo, el juez debe determinar si en el caso que se somete a su consideración se dan los supuestos exigidos en la norma referida” (sentencia T - 743 de 2013).* [↑](#footnote-ref-5)
6. *La corrección que se pretendió efectuar con este acto administrativo fue sobre el número de identificación de la póliza de seguros, pues en la resolución 6057 del 15 de septiembre de 2005 se consignó “11410305”, siendo “1141035” el número correcto.* [↑](#footnote-ref-6)
7. *Resalta el despacho que los documentos relacionados con el contrato 403 del 2000 y con la póliza de seguros GU01001141035 fueron aportados por el ejecutante en original y, si bien fueron reemplazados por copias, con el propósito de usar los originales para interponer otras demandas, lo cierto es que esas copias fueron autenticadas por el secretario del tribunal, conforme a lo ordenado en auto del 14 de noviembre de 2007, por el cual se ordenó su desglose, razón por la cual tienen el mismo valor probatorio que los documentos originales, por cuanto cumplen la exigencia establecida en el numeral 1 del artículo 254 del C. de P.C., según el cual “Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original … 1.* ***Cuando hayan sido autorizadas por*** *notario, director de oficina administrativa o de policía, o* ***secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada****” (resaltado y subrayado fuera del original).*  [↑](#footnote-ref-7)
8. *“Que la obligación sea expresa: Quiere decir que se encuentre debidamente determinada, especificada y patente”* (GARCÍA DE CARVAJALINO, Yolanda: “El proceso ejecutivo en el contencioso administrativo”, Ed. Nueva Jurídica, 2008, pág. 77)*.* [↑](#footnote-ref-8)
9. *“****FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES.****Sin el lleno de los anteriores requisitos* ***no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella*** *o utilice en tiempo los recursos legales.*

   *“Tampoco producirán efectos legales las decisiones mientras no se hagan las publicaciones respectivas en el caso del artículo 46”.* [↑](#footnote-ref-9)
10. *“Esto es que sus elementos aparezcan inequívocamente señalados; tanto su objeto (crédito) como sus sujetos (acreedor y deudor)” (ibídem).* [↑](#footnote-ref-10)
11. “Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

    “El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que, mediante la prohibición de la non reformatio in pejus “*se desarrolla el debido proceso, involucra una limitación al superior jerárquico consistente en la imposibilidad de ejercer libremente sus atribuciones, restringiendo su competencia o poder decisorio a lo planteado por el apelante único*” (sentencia T-033 de 2002). [↑](#footnote-ref-11)
12. *“La exigencia de un juez competente, independiente e imparcial remite  necesariamente a la noción de “juez natural”, que tiene en el ordenamiento jurídico colombiano un significado preciso, esto es, “aquél a quien la Constitución o la ley le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto”* (Corte Constitucional C- 200 de 2002). [↑](#footnote-ref-12)
13. *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.* [↑](#footnote-ref-13)
14. Cita del original: “A través del artículo 32 de la ley 446 de 1.998, se adicionó el artículo 87 del C.C.A., norma que se ocupó de la acción relativa a controversias contractuales, entre otros aspectos, para señalar que ‘*en los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa se aplicará la regulación del proceso ejecutivo singular de mayor cuantía contenida en el Código de Procedimiento Civil.’* (sic) La interpretación sistemática de esta disposición ubicada en la acción relativa a controversias contractuales, con el artículo 75 de la Ley 80 de 1.993, que asignó a la jurisdicción contencioso administrativa la competencia para conocer de los procesos de ejecución derivados de los contratos estatales, permitió concluir que ese también es el trámite a seguir cuando la acción ejecutiva proviene directamente del contrato estatal, aunque no medie sentencia de condena”. [↑](#footnote-ref-14)
15. Cita del original: “*Sección Tercera, Consejero Ponente (E) Mauricio Fajardo Gomez, 18 de marzo de 2010, radicación número: 25000-23-26-000-1997-4694-01(22339), actor: Instituto de Fomento Industrial Concesión Salinas, demandado: Cóndor S.A. Compañía de Seguros Generales*”. [↑](#footnote-ref-15)