



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 25000233600020140105703 (70.108)
Ejecutante: Secretaría de Educación Distrital de Bogotá
Ejecutado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Temas: PROCESO EJECUTIVO / COSA JUZGADA – Diferenciación entre cosa juzgada material y formal en procesos ejecutivos / PROCESOS DECLARATIVOS Y EJECUTIVOS – Diferencias sustanciales / EXCEPCIONES DE MÉRITO CUANDO EL TÍTULO EJECUTIVO ESTÁ CONFORMADO POR ACTOS ADMINISTRATIVOS – Improcedencia - EL PROCESO EJECUTIVO NO ES LA VÍA PARA CUESTIONAR SU PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD / No hay lugar a revocar el mandamiento de pago.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutada, contra la sentencia de primera instancia que ordenó seguir con la ejecución.

Los apelantes señalan que se configuraron las excepciones de cosa juzgada, transacción y la ilegalidad de los actos administrativos que componen los títulos ejecutivos, esta última por incongruencia en los valores consignados, indebida notificación y posible fraude procesal en su expedición.

I. SENTENCIA APELADA

1. Corresponde a la sentencia proferida el 23 de marzo de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, a través de la cual decidió (se transcribe conforme obra):

“PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones propuestas por las ejecutadas conforme quedó expresado.

SEGUNDO: SEGUIR ADELANTE CON LA EJECUCIÓN de las sumas de dinero contenidas en los mandamientos de pago más los intereses moratorios así:

-En contra del Consorcio El Rosal, integrado por Edgar Hernando Oliveros Córdoba y las sociedades Inmobiliaria Latinoamericana S.A.- Inlasa S.A. y Duque Rengifo S. en C.; y Seguros del Estado S.A., a favor de Bogotá Distrito Capital – Secretaría de Educación Distrital por la suma de DOS MIL QUINIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS DOCE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS CON CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$2.574.812.939,49), más los intereses moratorios, causados a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto administrativo que declaró la ocurrencia del siniestro de incumplimiento del contrato No.101 de 2006 esto es, desde el 11 de septiembre de 2009 hasta la fecha (23 marzo 2023), por valor de \$4.237.283.778 pesos.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

- En contra del Consorcio El Rosal, integrado por Edgar Hernando Oliveros Córdoba y las sociedades Inmobiliaria Latinoamericana S.A.- Inlasa S.A. y Duque Rengifo S. en C., a favor de Bogotá Distrito Capital – Secretaría de Educación Distrital, por la suma de **(\$3.435'862.295,16)**, más los intereses moratorios, causados a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato No.101 de 2006 esto es, desde el 7 de febrero de 2011 hasta la fecha por valor de **\$3.953'119.078 pesos**.

La anterior suma generará intereses moratorios bajo la tasa señalada en el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandada de forma solidaria El Consorcio el Rosal y Seguros del Estado, por secretaría líquídense de conformidad con lo previsto en el artículo 366 del C.G.P., incluyendo a ellas la suma de un millón de pesos (\$1.000.000), por concepto de agencias en derecho.

LA ANTERIOR DECISIÓN QUEDA NOTIFICADA EN ESTRADOS y de ella se corre **TRASLADO** a las partes¹.

2. Este proveído resolvió las demandas ejecutivas presentadas por la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá -en adelante SED, la demandante o ejecutante-, procesos que fueron acumulados, como se pasa a indicar:

3. La primera demanda fue presentada el 21 de julio de 2014², Rad. 2500023360002014-01057-00, contra el Consorcio El Rosal y Seguros del Estado S.A., y la segunda el 29 de octubre de 2015³, Rad. 2500023360002015-02479-00, interpuesta únicamente contra el Consorcio El Rosal. La acumulación fue decretada en proveído del 8 septiembre de 2016⁴, proferido por el a quo.

4. Las pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos, son los siguientes:

Pretensiones

5. La entidad ejecutante pidió que se librara mandamiento de pago contra las demandadas en los siguientes términos (se transcribe literal):⁵

PROCESO 2014-01057-00 ⁶	PROCESO 2015-02479-00 ⁷
<i>"PRIMERA: Que se libre mandamiento ejecutivo en contra de los demandados por la suma de DOS MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS DOCE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS CON 49/100 M/cte. (\$2.574.812.939,49) como consecuencia de haberse declarado la ocurrencia del siniestro de incumplimiento del Contrato No. 101 de 2006, y en consecuencia, hacer efectiva la garantía única de cumplimiento</i>	<i>"PRIMERA: Que se libre mandamiento ejecutivo en contra del demandado por la suma de TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS CON 16/100 M/CTE (\$3.435.862.295.16) como resultado de la Liquidación Unilateral del contrato de obra No. 101 de 2006, efectuada por la Secretaría de</i>

¹ Folio 18 del acta de continuación de audiencia inicial que reposa a índice 2 del aplicativo SAMAI.

² Folios 14 a 29. Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "cuaderno 1 exp 2014-01057", pdf "1. exp1057 C1A", a índice 2 del aplicativo SAMAI.

³ Folios 2 a 16, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "1 exp 2015-02479", pdf "1. exp2479 C1A".

⁴ Folios 228 y 229, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "1 exp 2015-02479", pdf "1. exp2479 C1C", a índice 2 del aplicativo SAMAI.

⁵ Folio 2 del cuaderno 1.

⁶ Folios 14 y 15. Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "cuaderno 1 exp 2014-01057", pdf "1. exp1057 C1A", a índice 2 del aplicativo SAMAI.

⁷ Folio 3, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "1 exp 2015-02479", pdf "1. exp2479 C1A".



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

<p>contenido en la póliza No. 062110367, expedida por Seguros del Estado S.A. en cuanto a los amparos de cumplimiento y cláusula penal pecuniaria, y de hacer efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor total del contrato.</p> <p>SEGUNDA.- Que se libre mandamiento de pago en contra de los demandados por el pago de los intereses moratorios a favor del DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL, sobre la suma de DOS MIL QUINIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS DOCE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS CON 49/100 M/cte. (\$2.574.812.939,49), a partir del día siguiente a la ejecutoria del Acto Administrativo que declaró ocurrido el siniestro de incumplimiento del Contrato No. 101 de 2006, esto es, desde el 11 de septiembre de 2009 y hasta cuando se verifique su pago, liquidados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 884 del Código de Comercio.</p> <p>TERCERA. Que se condene solidariamente a los demandados al pago de las costas y gastos procesales que se causen dentro del presente.</p>	<p>Educación Distrital a través de las Resoluciones 122 y 176 de 2010.</p> <p>SEGUNDA.- Que se libre mandamiento de pago en contra del Consorcio El Rosal por el pago de los intereses moratorios a favor del DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, sobre la suma de TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS CON 16/100 M/CTE (\$3.435.862.295.16) a partir del día siguiente a la ejecutoria de los Actos Administrativos mediante los cuales se efectuó la liquidación unilateral del Contrato 101 de 2006, hasta cuando se verifique su pago, liquidados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 884 del Código de Comercio.</p> <p>TERCERA. Que se condene a los ejecutados al pago de las costas y gastos procesales que se causen dentro del presente.</p>
---	---

Hechos principales⁸

6. La SED y el Consorcio el Rosal⁹ suscribieron contrato 101 del 23 de agosto de 2006, cuyo objeto fue “Realizar la ejecución de las obras de construcción de acuerdo a los planos y especificaciones entregados por LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO, del PROYECTO EL ROSAL, DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE”, bajo la modalidad de precio global fijo sin reajustes, cuyo valor final ascendió a \$12.874´064.697,43. Su plazo de ejecución culminó el 11 de marzo de 2008.
7. El Consorcio El Rosal constituyó la póliza de seguro de cumplimiento general No. 062110367 expedida por Seguros del Estado S.A. a favor de la SED.
8. La Universidad Nacional de Colombia ejerció la interventoría del contrato, y mediante informe final del 8 de septiembre de 2008 advirtió el incumplimiento del contratista.
9. La contratante profirió la Resolución 3500 del 10 de septiembre de 2008, en la que: i) declaró ocurrido el siniestro de incumplimiento del contrato 101 de 2006, e ii) hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor total del contrato. Esta decisión fue recurrida por el Consorcio El Rosal y confirmada mediante Resolución 1848 del 31 de julio de 2009.
10. Posteriormente, la entidad demandante liquidó unilateralmente el contrato de obra mediante Resolución 122 del 17 de agosto de 2010, y determinó que existía un

⁸ Dado que los procesos comparten los mismos supuestos fácticos se enuncian de forma conjunta.

⁹ Conformado por las sociedades Inmobiliaria Latinoamericana S.A. (Inlasa S.A.), Duque Rengifo S. en C. y el señor Edgar Hernando Oliveros Córdoba.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

saldo a favor de la entidad por valor de \$6.010´675.234,65, suma que comprende: i) \$2.574´812.939 correspondientes al amparo afectado por el incumplimiento del contrato de obra –proceso ejecutivo 2014-01057-00– y ii) \$3.435.862.295, saldo a favor de la SED acorde a la liquidación contractual –proceso acumulado 2015-02479-00–.

Mandamiento de pago

11. Mediante proveído del 19 de agosto de 2014, dentro del proceso **2014-01057-00**, el Tribunal de origen libró mandamiento de pago en los siguientes términos (transcripción literal incluidos eventuales errores):

“(...) PRIMERO: Librar mandamiento de pago en contra del Consorcio El Rosal, integrado por Edgar Hernando Oliveros Córdoba y las sociedades inmobiliaria Latinoamericana S.A. -Inglasa S.A. y Duque Rengifo S. en C.; y Seguros del Estado S.A., a favor de Bogotá Distrito Capital - Secretaría de Educación Distrital, por la suma de DOS MIL QUINIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS DOCE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS CON CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$2.574.812.939,49) más los intereses moratorios, causados a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto administrativo que declaró la ocurrencia del siniestro de incumplimiento del contrato No. 101 de 2006, hasta la fecha de cancelación total de la obligación.

SEGUNDO: Las sumas anteriores deberán ser pagadas por los ejecutados, dentro de los cinco (5) días siguientes conforme lo dispone el artículo 431 del Código General del Proceso.

TERCERO: Para tal efecto, notifíquese a los ejecutados esta providencia haciéndoles entrega de la copia de la demanda y sus anexos en los términos del artículo 1998 del CPACA. Señálese por concepto de gastos procesales y de notificación la suma de DOSCIENTOS MIL PESOS (\$200.000) M/Cte., la cual deberá ser consignada por la parte ejecutante dentro del término de cinco (5) días contados a partir de la fecha de notificación de esta providencia (...)¹⁰

12. La demanda ejecutiva refirió inicialmente que el título ejecutivo estaba conformado por: (i) el contrato 101 de 2006, (ii) las Resoluciones 3500 de 2008 y 1848 de 2009, mediante las cuales se declaró el siniestro por incumplimiento, se afectó la póliza y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria, (iii) las Resoluciones 122 y 176 de 2010, en las que la SED liquidó unilateralmente el contrato, y (iv) la póliza de seguro 062110367. No obstante, en auto del 19 de enero de 2015, el *a quo* excluyó las resoluciones que liquidaron unilateralmente el contrato, pues se estaba ejecutando el cobro del siniestro de incumplimiento declarado por la entidad pública, como fue pretendido.

13. En el proceso **2015-02479-00**, el *a quo* profirió auto del 2 de febrero de 2016, que contiene el siguiente mandamiento de pago:

PRIMERO: Librar mandamiento de pago en contra del Consorcio El Rosal, integrado por... y Seguros del Estado S.A., a favor de Bogotá Distrito Capital - Secretaría de Educación Distrital, por la suma de TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS CON 16/100 M/CTE (\$3.435.862.295,16), más los intereses moratorios, causados a partir del día

¹⁰ Fls. 32 a 36, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "cuaderno 1 exp 2014-01057", pdf "1. exp1057 C1A", índice 2 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

siguiente a la ejecutoria del acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato No. 101 de 2006, liquidados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 884 del Código de Comercio, hasta la fecha de cancelación total de la obligación.

SEGUNDO: Las sumas anteriores deberán ser pagadas por los ejecutados, dentro de los cinco (5) días siguientes conforme lo dispone el artículo 431 del Código General del Proceso..."¹¹.

14. Bajo esta demanda, el título ejecutivo se conformó por: (i) el contrato de obra 101 de 2006, y (ii) las resoluciones 122 y 176 de 2010, mediante las cuales la SED liquidó unilateralmente el referido contrato. Si bien la demanda se había impetrado contra la compañía aseguradora y el consorcio contratista –con igual tratamiento en el mandamiento de pago–, esta decisión fue modificada mediante auto del 18 de abril de 2016, vinculando únicamente al Consorcio El Rosal¹².

Oposición de la parte demandada en los procesos acumulados

15. Seguros del Estado S.A., el Consorcio el Rosal, sus integrantes Duque Rengifo S. en C y el señor Edgar Oliveros, alegaron las siguientes excepciones de mérito:

CONSORCIO EL ROSAL	PROCESO 2014-0157-00¹³: a) Falta de legitimación en la causa por pasiva, pues el Consorcio ya no existía a la fecha de presentación de la demanda y, además, no gozaba de personería jurídica. b) Falta de competencia y jurisdicción por disposición contractual, ya que el contrato estableció que las controversias serían solucionadas mediante un mecanismo alternativo de solución de conflictos. Además, el artículo segundo de la Resolución 3500 de 2008 y la cláusula 17 del contrato, indican que la cláusula penal pecuniaria sería cobrada a través de la jurisdicción coactiva y no la contencioso administrativa. c) Pleito pendiente, porque para esa época se adelantaba la segunda instancia de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones 3500 de 2008 y 1848 de 2009, ante el Consejo de Estado (Rad. 250002326000201100432-01), lo que podía afectar la legalidad del título ejecutivo complejo. d) Violación al debido proceso en la expedición de las resoluciones constitutivas del título ejecutivo, porque las partes habían adelantado todo tipo de gestiones para lograr la liquidación bilateral del contrato que fueron arbitrariamente desconocidas.
---------------------------	---

¹¹ Fls. 64 a 68. Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "1 exp 2015-02479", pdf "1. exp2479 C1A", índice 2 del aplicativo SAMAI.

Fls. 117 a 126

¹² En la referida providencia se revocó parcialmente el auto del 2 de febrero de 2016 en el sentido de excluir como parte ejecutada a Seguros del Estado, en razón a que: "... considera el despacho que lo pretendido por la entidad ejecutante en el presente caso, es la ejecución del saldo establecido a su favor por \$6.010.675.234.65, establecido en la liquidación unilateral del contrato de obra pública No. 101 de 2006, suscrito entre Bogotá Distrito Capital - Secretaría Distrital de Bogotá y el Consorcio El Rosal, descontando del mismo, la suma de \$2.574.812.939,49, por concepto de cláusula penal, ejecutada dentro del proceso 2014-01057, para un total de \$3.435.862.295,16.

Por lo tanto, atendiendo a que el valor que se presente ejecutar (sic), es de \$3.435.862.295,16, que corresponde al saldo establecido en la liquidación, descontando la suma ejecutada en el proceso 2014-1057 en la cual si se ejecuta a Seguros del Estado S.A., por ser la compañía aseguradora que expidió las pólizas de garantías contractuales, el despacho encuentra que el saldo establecido en la liquidación, únicamente se estableció en contra del Consorcio El Rosal, integrado por Edgar Hernando Oliveros Córdoba y las sociedades Inmobiliaria Latinoamericana S.A. -Inlasa S.A. y Duque Rengifo S. en C.". Fls. 199 a 203, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "1 exp 2015-02479", pdf "1. exp2479 C1C"

¹³ Fls. a 147, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "cuaderno 1 exp 2014-01057", pdf "2. exp1057 C1B", índice 2 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

	<p>e) Genérica¹⁴.</p> <p>PROCESO 2015-02479-00¹⁵:</p> <p>a) Tachó de falsa la constancia de ejecutoria de las Resoluciones 122 y 176 de 2010 aportada al proceso, pues luego de su expedición, con memorando 1-2010-047799, la SED certificó que <i>"estando en los trámites de notificación de la citada resolución se perdió competencia [ya que habían transcurrido los términos legales previstos para llevar a cabo la liquidación del citado contrato] razón por la cual no se logró su ejecutoria"</i>.</p> <p>b) Inexistencia de la obligación al estar probado que al vencimiento del plazo contractual, el contratista no estaba obligado a entregar la obra en un 100% ejecutada, porque la entidad contratante no entregó la totalidad de los diseños.</p> <p>c) Cobro de lo no debido, por incoherencias en el valor total del contrato ante la errada sumatoria de lo reconocido en la amigable composición a favor del Consorcio El Rosal, como deuda en su contra.</p>
DUQUE RENGIFO S. EN C.	<p>PROCESO 2014-01057-00¹⁶:</p> <p>a) Tachó de falsa la constancia de ejecutoria de las Resoluciones 122 y 176 de 2010.</p> <p>b) Inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, porque: i) en la Resolución 122 de 2010, se descontó un mayor valor al contratista por concepto de cláusula penal pecuniaria (\$2.875.246.813) a aquel que se alega en la demanda ejecutiva; ii) en el acto administrativo de liquidación unilateral, en el acápite de actas parciales de pago, consta que el valor total de obra ejecutada por el consorcio demandado fue de \$11.430'485.268, y de éste sólo se pagó al contratista \$6.919.656.154. Aun restando el valor de la cláusula penal, existiría un sobrante a favor del ejecutado; y iii) quedó demostrado que la causa del incumplimiento del contratista se generó por actuaciones y omisiones de la entidad demandante¹⁷.</p>
EDGAR OLIVEROS	<p>PROCESO 2014-01057-00¹⁸:</p> <p>a) Existencia de vicios ocultos en el contrato 101 de 2006, b) ejecución del contrato en las condiciones pactadas, c) improcedencia del cobro de la cláusula penal pecuniaria por cumplimiento del contrato, d) no hubo incumplimiento contractual del Consorcio, e) incumplimiento del contrato 101 de 2006 por la entidad contratante, y f) culpa grave de la SED en la ejecución del contrato. Como sustento central de todas ellas, adujo que las resoluciones que componen el título ejecutivo adolecen de falsa motivación, pues la ejecutada generó el incumplimiento del contrato al no entregar los diseños definitivos ni planos de detalles de obra, fallas geológicas y deslizamientos que impidieron su total cumplimiento, alcanzando cerca del 92.4%, que corresponde al 100% de lo que era posible ejecutar.</p> <p>g) Error en la aplicación de la cláusula penal al tomar un mayor valor del contrato. Al liquidarse el contrato la SED no debió tener en cuenta los mayores valores señalados</p>

¹⁴ En recurso de reposición contra el mandamiento de pago, adujo argumentos similares: a) Falta de legitimación en la causa del Consorcio y su inexistencia; b) Falta de jurisdicción del Tribunal, y c) Ausencia e inadecuada constitución del título ejecutivo complejo pues en ninguna de las resoluciones que lo compone, la cantidad a pagar por cláusula penal pecuniaria es clara y expresamente consagrada. Fls. 76 a 90, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "cuaderno 1 exp 2014-01057", pdf "2. exp1057 C1B".

¹⁵ Fls. 123 a 140, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "1 exp 2015-02479", pdf "1. exp2479 C1B", índice 2 del aplicativo SAMAI.

¹⁶ Fls. 153 a 170. "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "cuaderno 1 exp 2014-01057", pdf "2. exp1057 C1C", índice 2 del aplicativo SAMAI.

¹⁷ En recurso de reposición contra el mandamiento de pago dentro del proceso 2014-01057-00, la sociedad Duque Rengifo S. en C, alegó: i) falta de jurisdicción y competencia e inexigibilidad de la obligación por esta vía jurídica, por haberse pactado en la cláusula 17 del contrato que la cláusula penal pecuniaria se cobraría mediante jurisdicción coactiva y no contencioso administrativa, y además, por indebida notificación a la aseguradora de las Resoluciones 122 y 176 de 2010, y ii) ausencia de ejecutoria de las Resoluciones 122 y 176 de 2010. Fls. 181 a 190. Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "cuaderno 1 exp 2014-01057", pdf "2. exp1057 C1C", índice 2 del aplicativo SAMAI.

¹⁸ Fls. 1 a 86, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "cuaderno 3", índice 2 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

en las modificaciones al contrato inicial, puesto que el contratista fue "obligado" a firmarlas.

h) Nulidad absoluta del contrato 101 de 2005 y sus 4 modificaciones, y de las Resoluciones 3057 de 2006, 3500 de 2008, 1848 de 2009, 122 y 176 de 2010, porque el incumplimiento del contrato únicamente es atribuible a la SED. Las partes acordaron un término para efectuar los ajustes necesarios para liquidar bilateralmente el contrato, pero de forma arbitraria la ejecutante expidió un acto administrativo que declaró la ocurrencia del siniestro e hizo efectiva la cláusula penal.

i) Transacción. Las partes acudieron a la amigable composición, y en audiencia pública del 27 de mayo de 2009, con corrección del 8 de junio siguiente, transaron las cuentas de ejecución de obra, con saldo a favor del consorcio por \$756.387.076, y ello no puede ser desconocido por el juez de la ejecución.

j) Oponibilidad de la amigable composición del 27 de octubre de 2008 frente a las decisiones administrativas proferidas el 10 de septiembre de 2008 y 31 de julio de 2009. Al no haberse respetado su contenido se deben anular los actos administrativos proferidos por la SED. Lo propio respecto de las Resoluciones que liquidaron el contrato, las que, además indicó ser confusas frente al valor reconocido en la amigable composición.

k) Inexistencia de sanción en concreto, porque de las resoluciones 3500 de 2008, 1848 de 2009, 122 y 176 de 2010, no se puede inferir una multa expresa adeudada por el contratista, dadas sus múltiples inconsistencias en el valor del contrato, la falta de reconocimiento de la amigable composición y los saldos favor del contratista.

l) Ineficacia de la demanda por haber sido rechazada previamente, y m) igualdad de trato en los procesos judiciales. En auto del 6 de marzo de 2014, proceso Rad. 2013-02205-00 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó mandamiento de pago en el que se cobraba la cláusula penal pecuniaria.

n) Obligación de \$756.387.076 a favor del contratista, reconocida por el amigable componedor que, independientemente de los yerros numéricos identificados en las resoluciones de liquidación contractual, es una deuda vigente a favor de la ejecutada.

o) Enriquecimiento sin causa, porque la SED liquidó como saldo a su favor el valor reconocido al Consorcio El Rosal por el amigable componedor, en cuantía diferente a la señalada por éste, desconociendo además que se le adeudaban otros valores (precio del predio y valor de excavación adicional).

PROCESO 2015-02479-00¹⁹:

a) Transacción, por las mismas razones esgrimidas en el otro proceso acumulado.

b) Cosa juzgada, al considerar que el contrato 101 de 2006 fue liquidado mediante decisión de amigable componedor, ejecutoriada desde el 8 de junio de 2009. Además, hubo una decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en proceso ejecutivo previo entre las partes, en que se discutieron las pretensiones aquí acumuladas.

c) Fraude procesal como vicio de la Resolución 122 de 2010, pues las partes transaron lo referente a la liquidación en el proceso de amigable composición.

d) Cobro de lo no debido por renuncia tácita al cobro forzado de toda suma dineraria en un proceso ejecutivo, y conducta penal de fraude procesal. Reseñó que la única diferencia entre el proceso anterior y los acumulados es que en el primero se presentaron de forma conjunta las pretensiones que ahora se alegan separadamente. Así que fue descuido de la ejecutante no interponer recursos contra esa decisión, y ello no se sana al interponer dos nuevas demandas ejecutivas.

Argumentó que los funcionarios de la SED incurrieron en fraude procesal, porque: i) la ejecutoria de la Resolución 3500 de 2008 es posterior a la de la amigable

¹⁹ Fls. 142 a 179. Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "1 exp. 2015-02479", pdf "1. exp2479 C1B", índice 2 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

	<p>composición; ii) la Resolución 122 de 2010, falseó la transacción surtida entre las partes; iii) la demandante renunció a ejecutar el mismo título ejecutivo en proceso previo, y ahora pretende engañar al juez al dividir las pretensiones en dos demandas.</p> <p>e) Error en la liquidación del contrato: pues el valor de \$6.010.675.234,65, que se pretende ejecutar, incluye el de la amigable composición \$1.502.169.367,79 correspondiente al resumen total de la decisión, suma que nunca fue reembolsada al contratista.</p> <p>f) Aplicación de los artículos 29, 228 y 230 de la Constitución Política. El título complejo presentado, formalmente es inatacable, cosa distinta es su contenido sustancial.</p>
SEGUROS DEL ESTADO S.A.	<p>PROCESO 2014-01057-00²⁰:</p> <p>a) Inoponibilidad del título ejecutivo respecto de la aseguradora, pues si bien en las Resoluciones 3500 de 2008 y 1848 de 2009 se declaró el siniestro y se ordenó el pago de la cláusula penal, esta obligación estaba condicionada a la liquidación del contrato, lo cual se hizo en las Resoluciones 122 y 176 de 2010, que no fueron notificadas a Seguros del Estado.</p> <p>b) Prescripción de los derechos derivados del contrato de seguros según -art. 1081 del C. Co.-. El vencimiento del plazo contractual fue el 11 de marzo de 2008, desde allí la administración tenía dos años para declarar la ocurrencia del siniestro, y si bien se afectó la póliza y se declaró el incumplimiento del contrato en dicho término, no ocurrió lo mismo respecto a la cuantificación de la pérdida, que sólo se estableció a través de la liquidación del contrato, actos administrativos que no le fueron notificados.</p> <p>c) Caducidad del plazo de la SED para liquidar el contrato, ya que dicho término feneció el 11 de septiembre de 2010, y hasta esa fecha, no se había logrado una decisión definitiva y ejecutoriada al respecto. Luego, se estaba cobrando un título ejecutivo expedido sin competencia por la ejecutante.</p> <p>d) Compensación. Solicitó que de resultar probado en este u otros procesos que la ejecutante adeudaba sumas de dinero a las sociedades que integraban el Consorcio El Rosal, las descontara²¹.</p>

Alegatos de primera instancia

16. La SED pidió seguir adelante la ejecución, puesto que las razones de defensa propuestas por los ejecutantes se dirigieron a cuestionar la legalidad de los actos que componen el título ejecutivo, lo que es improcedente. Expuso que el Consorcio El Rosal sí adelantó acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones 3500 de 2008 y 1848 de 2009, Exp. 25000232600020110043201, la cual ya fue resuelta en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, en decisión del 28 de abril de 2021, declarando la ineptitud de la demanda por falta de reclamación de la nulidad de las resoluciones 122 y 176 de 2010 en las que se liquidó el contrato. Como las resoluciones que componen el título ejecutivo gozan de presunción de legalidad, deben ser ejecutadas.

17. El Consorcio El Rosal y su integrante Edgar Oliveros, reiteraron lo dicho en sus excepciones de mérito, en específico las relacionadas con: i) incumplimiento contractual por parte de la ejecutante, ii) cosa juzgada, iii) posible fraude procesal y

²⁰ Fls. 219 a 232, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "cuaderno 1 exp 2014-01057", pdf "2. exp1057 C1D", índice 2 del aplicativo SAMAI.

²¹ En recurso de reposición presentado contra el mandamiento de pago, alegó: a) Ausencia del título ejecutivo en contra de la aseguradora, por indebida notificación de las Resoluciones 122 y 176 de 2010 y b) Prescripción de los derechos de la SED, derivados del contrato de seguros. Fls. 48 a 58. Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "cuaderno 1 exp 2014-01057", pdf "1. exp1057 C1A", índice 2 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

conductas penales cometidas por funcionarios que profirieron las resoluciones que componen el título ejecutivo, especialmente del Secretario de Educación Distrital, e iv) ilegalidad de la Resolución 122 de 2010 por indebida tasación del valor del contrato y lo debido al contratista.

18. Duque Rengifo S. en C. insistió en los fundamentos de su defensa y pidió declarar probadas las excepciones de tacha de falsedad, cobro de lo no debido e inexistencia de la obligación, y éstas sí atacan los atributos que debe tener el título ejecutivo.

19. Seguros del Estado S.A. pidió estudiar las excepciones propuestas por la parte ejecutada, pues según el núm. 1 del art. 442 del CGP, se pueden formular medios exceptivos amplios, no sólo los enlistados en el siguiente numeral. Pidió analizar si la cláusula penal fue proporcional al porcentaje de incumplimiento aducido.

20. El Ministerio Público solicitó continuar la ejecución.

Fundamentos de la providencia recurrida

21. El *a quo* ordenó seguir adelante la ejecución indicando que ninguna de las excepciones de mérito formuladas eran procedentes. Y respecto de aquellas que ameritaban un estudio de fondo, se pronunció en los siguientes términos:

i) declaró no probada la excepción de compensación propuesta por la aseguradora, pues se fundamentó en eventuales sumas que existieran en otros procesos a favor del consorcio ejecutado, esto es, una posibilidad y no un hecho cierto.

ii) negó la prescripción de los derechos derivados del contrato de seguro pues esta excepción se fundó en la indebida notificación de las Resoluciones 122 y 176 de 2010, que no conformaban el título ejecutivo cobrado dentro del proceso 2014-01057-00, único en el que se tuvo como parte demandada a la aseguradora. Sumado a que no se demandó ante la jurisdicción contencioso administrativa la nulidad de estos actos administrativos, así que gozan de presunción de legalidad.

iii) determinó impróspera la excepción de transacción, porque el artículo 442 del CGP y la jurisprudencia establecieron que ésta puede proponerse siempre que se trate de hechos posteriores a la expedición de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo complejo, y en el presente caso se advierte que la decisión del amigable componedor fue proferida con anterioridad a la resolución que liquidó el contrato. Resaltó que la Resolución 122 de 2010 hizo referencia a la amigable composición, e incluyó el valor allí reconocido en el estado financiero general. Sostuvo que cualquier controversia frente a las sumas de dinero contenidas en dicho acto administrativo, debió ser alegada en la vía judicial idónea para ello.

22. Respecto a las demás excepciones formuladas, precisó que:

i) las denominadas falta de legitimación por pasiva, falta de competencia y todas aquellas que versaban sobre el contenido y cumplimiento contractual, fueron



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

alegadas en recursos de reposición contra el mandamiento de pago proferido en el proceso 2014-01057-00, los cuales fueron rechazados por extemporáneos.

ii) el pleito pendiente y la cosa juzgada carecen de sustento, pues el proceso ordinario 2011-00432-01 ya se había decidido por el Consejo de Estado en providencia del 28 de abril de 2021, en la que se confirmó la ineptitud de la demanda.

iii) la presunta violación al debido proceso del contratista por haberse liquidado unilateralmente el contrato, no tenía vocación de prosperidad porque dicho argumento no denota una violación a este derecho fundamental.

iv) el fraude en las Resoluciones 122 y 176 de 2010 y la tacha de falsedad a su constancia de ejecutoria, son temas relacionados con una prejudicialidad y debían ser decididas por el juez de segunda instancia.

v) respecto del cobro de lo no debido ante la decisión adoptada en proceso ejecutivo anterior, consideró que no se indicaron los aspectos sustanciales y procesales que guardaban relación con los procesos acumulados, y ello, en todo caso, no era óbice para dar trámite a una nueva demanda.

vi) la inexistencia de la obligación y el cobro de lo no debido se descartaron porque se sustentan en vicios de ilegalidad contra los actos administrativos que conforman el título ejecutivo, aspectos que no son propios de esta vía judicial, y

vii) determinó impróspera la excepción de inoponibilidad del título por indebida notificación alegada por la aseguradora, pues ello fue resuelto en auto del 19 de agosto de 2014.

23. En consecuencia, mantuvo los mandamientos de pago. Agregó que los intereses que se causan al ampararse un siniestro derivado de un contrato estatal se regulan, en este caso, por el núm. 8 del art. 4 de la Ley 80 de 1993, que prevé que en caso de no haberse pactado intereses moratorios se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado, el cual era del 12% anual.

II. EL RECURSO INTERPUESTO

24. La ejecutada pidió revocar la decisión del *a quo* y declarar probadas las siguientes excepciones de la siguiente manera:

Consortio El Rosal y Edgar Oliveros:

25. Insisten en la excepción de transacción; piden aplicar el artículo 148 del CPACA –control por vía de excepción– conforme al cual el Tribunal estaba facultado para examinar el contenido de las Resoluciones 122 y 176 de 2010, pronunciarse sobre los vicios de los que adolecen, e inaplicar sus efectos inter partes, en tanto se sumaron montos inexactos respecto a lo reconocido a favor del consorcio en la amigable composición, y se aumentó erradamente su cuantía en \$14.376´234.055.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

También alegó que el título ejecutivo adolece de falsedad y que es evidente el error judicial del *a quo*.

26. Reiteró la cosa juzgada de cara al proceso ejecutivo 2013-02205-00, tramitado en el propio Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que versó sobre los mismos actos administrativos objeto del *sub lite*. No aludió a las demás excepciones propuestas previamente²².

Seguros del Estado S.A.

27. Formuló seis errores de derecho en la sentencia apelada: a) indebida interpretación del artículo 442.2 del CGP, al considerar que no se pueden interponer excepciones amplias en procesos ejecutivos que no estén compuestos por una sentencia o decisión judicial; b) infracción del art. 1081 del C. Co. por prescripción de los derechos de la SED derivados del contrato de seguros, pues liquidó el contrato pasados dos años desde la declaratoria del siniestro; c) inaplicación del art. 214 del CPACA por no excluir ni declarar inoponibles las resoluciones 122 y 176 de 2010 a favor de la aseguradora, dada su indebida notificación, d) no atender el art. 148 del CPACA para que el juez inaplicara con efectos inter partes los actos administrativos liquidatorios del contrato, e) indebida valoración probatoria al no compensar los créditos a favor del Consorcio El Rosal (definidos en la amigable composición), ni reducir la cláusula penal en proporción a lo ejecutado y al beneficio obtenido por la SED; y f) desconocimiento del art. 1742 del C. C, que conmina al juez a declarar de oficio la nulidad de los actos jurídicos contrarios a derecho –Resoluciones 122 y 176 de 2010–.

Duque Rengifo S. en C.

28. Al igual que la aseguradora, sostiene que en este tipo de asuntos el juez debe analizar todos los aspectos relacionados con el título, incluida su legalidad, lo que imponía el estudio de fondo de las excepciones propuestas. Reiteró los argumentos de tacha de falsedad de la constancia de ejecutoria de las Resoluciones 122 y 176 de 2010, así como la inexistencia de la obligación y el cobro de lo no debido.

III. CONSIDERACIONES

29. Como ruta de análisis de los cargos de la apelación, se examinará en primer lugar la excepción de cosa juzgada, de cara al efecto totalizador que tendría su configuración en el *sub examine*. De no hallarse probada y, conforme a la naturaleza de las excepciones insistidas en la impugnación, la Sala se ocupará de estudiar: (i)

²² Al respecto sostuvo: “Como sobre las excepciones propuestas de cosa juzgada y transacción, hice girar los reparos a la sentencia del 23 de marzo de 2023, considero que no debía referirme a las otras excepciones, tales como: -“Inexistencia de la obligación por transacción”, -“Oportunidad de la amigable composición a las decisiones administrativas”, -“Ineficacia de la demanda por haber sido rechazada previamente”, -“Obligación de \$756.387.076 a favor del contratista, reconocida el 8 de junio de 2009 por el amigable componedor”, -“Enriquecimiento sin causa”, -“Cobro de lo no debido”, -“Error en la liquidación del contrato”, etc., en el entendido de que conocía que los consorciados que no me habían otorgado poder, y el demandado Seguros del Estado, defenderían sus excepciones propuestas, varias similares a las que habían presentado mis poderdantes, deje ahí mi intervención virtual, que ahora transcribo, no sin antes haber pedido, -“Aplicación de los artículos 29, 228 y 230 de la Constitución”. Intervención contenida a índices 2 y 19 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

las diferencias sustanciales entre el proceso ejecutivo y los procesos declarativos; (ii) el alcance de las excepciones de mérito cuando el título lo conforma un acto administrativo; y (iii) definirá el caso concreto.

(i) Cosa Juzgada.

30. La cosa juzgada se constituye en uno de los ejes en que se fundamenta el Estado Social de Derecho, en la medida que promueve el aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo en tanto, a través de la función pública de administrar justicia; bajo ésta, el Estado provee una solución definitiva e inmutable a los conflictos que de otra manera, harían inagotable la pugnacidad social²³.

31. En línea de principio, la cosa juzgada (i) opera como garantía de estabilidad jurídica para los asociados, quienes se encuentran subordinados a la definición de la controversia bajo los preceptos del debido proceso; (ii) impide el caos que generaría en el ordenamiento jurídico, la posibilidad perenne de volver sobre el mismo objeto, sujetos y causa, ya fallados; (iii) promueve la convivencia, estabilidad y paz social; (iv) se erige en un límite razonable al ejercicio del derecho de acción y acceso a la administración de justicia; (v) se constituye, a su vez, en límite de la actividad judicial; (vi) es parte del núcleo esencial al debido proceso, ligado al principio fundamental del *non bis in idem*; y, (vii) propende por la estabilidad institucional de sus decisiones, pues reconoce la permanencia de sus efectos en el tiempo y aspira a lograr la uniformidad sustancial de las decisiones judiciales, como regla general.

32. Esta sinopsis, por supuesto no taxativa, expresa el papel fundamental de la cosa juzgada en el ejercicio del control judicial y a la vez conduce a identificar los elementos que llevan a su configuración, tal como ha sido reconocido por esta Corporación de forma pacífica en diversos pronunciamientos²⁴.

33. Para que una sentencia quede dotada del valor y fuerza de la cosa juzgada, el ordenamiento jurídico²⁵ exige la concurrencia de tres identidades que deben estar

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, con fecha del 10 de septiembre de 2020, Rad. 11001032600020130009200 (47.685). M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

²⁴ «[...] 1.- Que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada. Si en el primer proceso la sentencia no está ejecutoriada, no opera la excepción de cosa juzgada sino la de pleito pendiente, que es previa y cuyos requisitos son fundamentalmente los mismos de la excepción de cosa juzgada; sólo se diferencian en que el pleito pendiente supone la no terminación del primer proceso, en tanto que la cosa juzgada, al basarse en el fallo ejecutoriado, parte de la finalización de aquel (...)

2.- Que ese nuevo proceso sea entre unas mismas partes (...)

3.- Que el nuevo proceso verse sobre un mismo objeto (art. 332). Tal como lo dice con particular acierto la Corte, “el objeto de la demanda consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia”, que son precisamente los puntos sobre los cuales versa la parte resolutive de la sentencia; Devis señala que el “objeto del proceso lo constituye el derecho reconocido, declarado o modificado por la sentencia, en relación con una cosa o varias cosas determinadas, o la relación jurídica declarada según el caso”.

(...) 4. Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior. La causa es la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia. (...)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 7 de diciembre de 2017. Exp. 05001-23-33-000-2015-02253-01

²⁵ El Código General del Proceso, en su artículo 303 señala: “ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes”.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

presentes entre un proceso y otro: identidad de objeto, identidad de *causa petendi*, e identidad jurídica de las partes, por regla general.

34. Por tanto, la afirmación de que una providencia “*ha hecho tránsito a cosa juzgada*” implica que un conflicto ha sido resuelto por la autoridad competente, en función del poder jurisdiccional del Estado, o por los mecanismos autorizados por la Constitución y la ley para su ejercicio. Entonces, una providencia cobijada por el fenómeno de la cosa juzgada, le confiere y determina su carácter (i) inmutable o inmodificable, esto es, que ninguna otra autoridad tiene habilitación para desconocer o alterar sus términos; y, (ii) definitiva o inimpugnable, al no poder someterse a ningún tipo de discusión posterior –salvo los recursos extraordinarios–²⁶.

35. Respecto a la aplicación de esta figura en los procesos ejecutivos, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 16 de octubre de 2024²⁷, distinguió entre la cosa juzgada material y formal. Explicó que cuando el juez niega seguir con la ejecución por defectos formales del título, dicho fallo sólo hace tránsito a cosa juzgada formal pues no decide de fondo sobre la obligación que vincula a las partes, circunstancia que faculta al ejecutante incluso a acudir a un proceso declarativo posterior para conseguir el reconocimiento de la obligación. En concreto aseveró lo siguiente:

“(i) Cosa juzgada material (carácter definitivo de la solución del conflicto): Se puede producir en dos eventos concretos: (a) por regla general, cuando se ordena continuar con la ejecución; o (b) cuando se niega la ejecución porque la obligación cuyo cumplimiento forzado se reclamaba no existía, o, habiendo existido, se había extinguido por cualquier causa legal.

En el primer caso, las sentencias son definitivas y concluyentes en relación con la existencia, exigibilidad y contenido de la obligación por la que se sigue la ejecución, y la identidad de sus extremos. (...) En el segundo caso, la cosa juzgada material se produce cuando se decide no continuar con la ejecución, tras comprobar que el ejecutado no era deudor de la obligación que el demandante reclamaba. En esos eventos, la sentencia también es definitiva, y cierra cualquier posibilidad de rebatir o socavar la certeza sobre la inexistencia o extinción de aquella obligación en un proceso posterior –de naturaleza ejecutiva o declarativa–.

(ii) Cosa juzgada formal (inmodificabilidad, o simple ejecutoria): Si se niega la ejecución por razones temporales, o por defectos formales del título, la sentencia sólo hace tránsito a cosa juzgada formal, lo que significa que la decisión es concluyente e inmodificable desde el punto de vista procesal, pero no provee una resolución definitiva a la disputa patrimonial que existe entre los litigantes. (...). En estas hipótesis, se reitera, la cosa juzgada formal no impediría que el conflicto se replanteara en un segundo proceso judicial, ya que el fondo de la controversia no habría sido dirimido, de manera definitiva, por los funcionarios que tramitaron la ejecución”.

36. Bajo la misma razón y regla de juicio, la decisión de no librar mandamiento de pago también produce efectos de cosa juzgada formal, en tanto no resuelve de fondo lo atinente a la obligación cobrada y, en consecuencia, no impide el inicio de un proceso declarativo, y/o que se acuda de nuevo ante el juez de la ejecución.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 26 de junio de 2014. Rad. 11001-03-26-000-2008-00108-00(36220) M.P. Danilo Rojas Betancourth.

²⁷ Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil. Sentencia SC2587-2024, Rad. 08001-31-53-010-2021-00172-01, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

37. En el presente caso, la excepción de cosa juzgada propuesta por el Consorcio El Rosal y su integrante Edgar Oliveros, se sustentó en que se decidió negar mandamiento de pago a favor de la SED, por el mismo título ejecutivo complejo y las mismas pretensiones de los procesos acumulados que ahora se analizan, mediante auto del 6 de marzo de 2014, proferido en el proceso ejecutivo Rad. 250002336000201302205-00. Así, tal decisión, a juicio de la parte ejecutada, impedía a la ejecutante volver a iniciar el cobro de la presunta deuda a su favor en un nuevo proceso.

38. La Sala advierte que no se configuró tal excepción, y las razones son las siguientes:

39. (i) En el proceso con radicado 201302205-00, pudo constatarse que las pretensiones se dirigieron a que se librara mandamiento de pago por valor de \$6.010´675.234.65, *“como consecuencia de haberse declarado la ocurrencia del siniestro de incumplimiento de Contrato 101 de 2006 y, en consecuencia, hacer efectiva la garantía única de cumplimiento contenido en la póliza 0621110367, expedida por Seguros del Estado S.A., en cuanto a los amparos de cumplimiento y cláusula penal pecuniaria, y de hacer efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor total del contrato”*²⁸, junto con los intereses moratorios respectivos.

40. (ii) El título ejecutivo complejo presentado en dicha oportunidad, estaba integrado por: (a) el contrato 101 de 2006, (b) las Resoluciones 3500 de 2008 y 1848 de 2009, (c) la liquidación del contrato 101, contenida en las Resoluciones 122 y 176 de 2010, y (d) la póliza de cumplimiento 0621110367 otorgada por Seguros del Estado S.A.²⁹.

41. (iii) El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el auto del 6 de marzo de 2014, declaró la falta de claridad de ese título ejecutivo, porque la SED pretendía cobrar el siniestro de incumplimiento referido al pago de la cláusula penal pecuniaria en el contrato de obra 101 de 2006, por un valor mucho mayor al que se reconoció por ese concepto en las resoluciones de liquidación, y porque el valor final del contrato establecido en los citados actos administrativos no era coincidente con el valor inicial pactado por las partes y las dos modificaciones surtidas.

42. En los procesos acumulados que ahora se analizan, se tuvo otra *causa petendi*: (i) en el proceso 2014-01057-00, se buscó el pago de la cláusula penal pecuniaria por un valor mucho menor al que se reclamó en el expediente 2013-02205-00 y (ii) en el radicado 2015-02479-00, se pretendió obtener el pago de los saldos debidos a la entidad por obras no ejecutadas, según el acta de liquidación unilateral.

43. Así, no hay cosa juzgada, porque no hay identidad entre las pretensiones de los tres procesos. En el primer proceso ejecutivo presentado por la SED (2013-02205-

²⁸ FI. 223, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "Cuaderno de pruebas 3", pdf "C. pruebas 3B", índice 2 del aplicativo SAMAI.

²⁹ Integración del título tomada del texto del auto que la parte ejecutada alega como configurativa de la cosa juzgada, FI. 227, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "Cuaderno de pruebas 3", pdf "C. pruebas 3B", índice 2 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

00), acorde a la formulación literal del *petitum*, la ejecutante hizo el cobro de más de seis mil millones de pesos con fundamento en la declaratoria del siniestro de incumplimiento del contrato, con afectación de la póliza en el respectivo amparo de cumplimiento, por lo que pidió el pago de la cláusula penal pecuniaria³⁰ en los valores ya indicados; sin embargo, como lo observó el juez de aquella ejecución³¹, el valor de esa pretensión no correspondía al 20% del monto total final del contrato de obra, de modo que no se cumplía el requisito de claridad que debe ostentar el título ejecutivo.

44. Este aspecto es relevante, y no se contrae al resultado de una sumatoria de valores entre los procesos acumulados y lo pretendido bajo el rad. 20130220500 para que haya o no identidad de pretensiones, puesto que el valor por el cual la SED ejecutó en el año 2013 aquellas obligaciones estaba fundado en el cobro de la *cláusula penal* y, no obstante, la entidad agregó a tal pretensión los valores de los saldos debidos por obras no ejecutadas, lo que claramente no se correspondía con la causa de cobro aducida.

45. Lo anterior, difiere plenamente de lo pedido en los procesos acumulados 2014-01057-00 y 2015-02479-00 pues en éstos, de un lado, se pide un valor mucho menor a la cláusula penal pecuniaria, y de otro, se pretenden los saldos debidos a la entidad por cuenta de la liquidación contractual. Pero hay más razones para no encontrar configurada la cosa juzgada material, de cara a la naturaleza y alcance de cosa juzgada formal de aquella decisión bajo el expediente 20130220500, conforme adelante será precisado.

46. En este punto se aclara que la acumulación de procesos, acorde a lo dispuesto en los artículos 463 y 464 del CGP, no tiene la aptitud de modificar los títulos

³⁰ El contrato de obra 101 de 2006 estableció al respecto lo siguiente: “DUOCÉDIMA.- GARANTÍAS: El Contratista se compromete y se obliga a construir a favor del DISTRITO CAPITAL SECRETARIA DE EDUCACION de acuerdo con el numeral 19 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y su Decreto Reglamentario 679 de 1994, una garantía única que avalará el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, la cual se mantendrá vigente durante su vida y liquidación expedida por una Compañía de Seguros establecida legalmente en Colombia, debiendo incluir como riesgos amparados los siguientes:

a) Amparo de Cumplimiento General del contrato incluido multas, penal pecuniaria y demás sanciones que se le impongan en cuantía equivalente al 20% del valor del contrato.” Índice 2 - SAMAI. Carpeta “2014-01057-00 ACUMULADO”, subcarpeta “Cuaderno de pruebas 1”, pdf “cuaderno pruebas 1A”

³¹ En la decisión que negó librar mandamiento de pago en dicho proceso, el juez señaló:

“El siniestro de incumplimiento se refiere al pago de la cláusula penal pecuniaria prevista en el contrato No. 101 de 2006 ... cuya cláusula décimo séptima es del siguiente tenor: (...)

La Sala evidencia, según los documentos aportados que el valor total del contrato 101 de 2006 fue de \$12.874.064,697; pues el valor inicial fue de \$10.024.064.697.43 - cláusula séptima-. Posteriormente se adicionó la suma de \$1.000.000.000 mediante la modificación No. 2 de 28 de diciembre de 2006. El 12 de octubre de 2007 mediante modificación No. 3 se adicionó la suma de \$850.000.000 y mediante modificación No. 4 del 19 de diciembre de 2007 se adicionó la suma de \$1.000.000.000.

En la póliza de cumplimiento (...) se evidencia que el valor asegurado por incumplimiento corresponde a la suma de \$2.574.812.939.49.

(...) Sin embargo, el valor pretendido por la ejecutante como consecuencia de haberse declarado la ocurrencia del siniestro de incumplimiento del contrato es de \$6.010.675.234.65, el cual no corresponde al 20% pactado como cláusula penal pecuniaria, según el cálculo anterior.

Este valor pretendido tampoco coincide con el límite del amparo otorgado por la compañía aseguradora en la póliza No. 0621110367, que como ya se indicó, para el caso del incumplimiento asciende a \$2.574.812.939.49. Suma que no se relaciona con el valor calculado del 20% del total del contrato, ni a lo pretendido por la ejecutante (...). Fls. 223 a 229, Carpeta “2014-01057-00 ACUMULADO”, subcarpeta “Cuaderno de pruebas 3”, pdf “C. pruebas 3B” a índice 2 del aplicativo SAMAI



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

ejecutivos de los procesos acumulados, como tampoco permite sumar las pretensiones indistintamente y de ello colegir que son las mismas que en el ejecutivo previo.

47. Conforme a lo anterior, el no librar mandamiento de pago, no implicó una decisión de fondo sobre el cobro de la deuda contra el deudor. Solamente denotó la falta de claridad entre la cuantía de la pretensión, el valor reconocido por la cláusula penal en el acta de liquidación, y entre ésta con el valor total del contrato tenido en cuenta por la entidad.

48. Lo anterior, conlleva a que la decisión adoptada en el proceso 2013-02205-00 sólo tuviera efectos de cosa juzgada formal, y ello habilitaba a la SED a iniciar un proceso declarativo, o volver a intentar la ejecución.

49. Acudiendo a este último escenario, la entidad estatal buscó superar la falta de claridad formulando dos nuevos procesos con pretensiones individuales; el primero, en el que cobró el valor de la cláusula penal pecuniaria ante la declaratoria del siniestro de incumplimiento del contrato 101 de 2006, con lo que se afectó la póliza 062110367, y por lo mismo, integran la pasiva el Consorcio El Rosal y Seguros del Estado S.A. Ello está en línea con la precisión efectuada en función de los sujetos obligados bajo las Resoluciones 3500 de 2008 y 1848 de 2009.

50. En el otro proceso ejecutivo iniciado, como ya se explicó, la pretensión incoada era de \$3.435.862.295.16 correspondiente a saldos que se le debían a la ejecutante por razón de la liquidación del contrato de obra, acorde a lo dispuesto en las Resoluciones 122 y 176 de 2010, sólo estuvo dirigida al Consorcio El Rosal.

51. La ausencia de cosa juzgada material impone a la Sala continuar el examen de la alzada. Para estos efectos resulta pertinente abordar la distinción sustancial entre los procesos declarativos y los procesos ejecutivos, en particular, respecto de las excepciones susceptibles de ser analizadas por el juez de la ejecución en los casos en que el título de cobro está conformado por actos administrativos.

(ii) Naturaleza del proceso ejecutivo

Diferenciación conceptual con los procesos declarativos

52. El proceso judicial es entendido como un conjunto o serie de actos coordinados y preestablecidos en el ordenamiento jurídico, que deben cumplirse en determinado tiempo y secuencia, orientados a conseguir una decisión de fondo para dirimir una controversia de intereses y/o derechos sometida a la jurisdicción del Estado.

53. Conforme a lo que el demandante reclame -o lo que es lo mismo, a la naturaleza de las pretensiones-, tradicionalmente se ha diferenciado entre los procesos declarativos y ejecutivos. Los primeros, como su nombre indica, corresponden a aquellos que se surten para debatir y definir la existencia o inexistencia de un derecho; mientras que los ejecutivos se encaminan a obtener la plena satisfacción de una prestación u obligación clara, expresa y exigible a favor del demandante y a



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
 Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
 Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
 Referencia: Ejecutivo

cargo del demandado, contenida en una sentencia de condena o en un documento suscrito por las partes que cumple con los requisitos exigidos para el efecto por la ley³². De manera que la incertidumbre acerca del estatus que tiene el derecho, los diferencia.

54. Tan evidente resulta su distinción que, según los asuntos que atañen a cada uno y a las órdenes que pueden dictar los jueces frente a las pretensiones, la doctrina más autorizada formula la siguiente clasificación³³:

Procesos Ejecutivos	Procesos Declarativos
<p><i>Por el trámite o forma de inicio:</i></p> <p>i) propio: referido a aquellos que no inician como consecuencia de otro proceso, sino de forma independiente. Ejemplo, el cobro de un cheque o título valor.</p> <p>ii) impropio: relacionado con los ejecutivos que inician a continuación del proceso declarativo de condena. Ejemplo, restitución de bien inmueble arrendado.</p> <p><i>Por la clase de obligación cuyo cumplimiento se persigue:</i></p> <p>i) directo: cuando el ejecutante busca que la obligación se cumpla de la misma forma en que fue creada.</p> <p>ii) por equivalencia: cuando el acreedor, al ser evidente la imposibilidad de que se cumpla o ejecute la obligación tal como se contrajo o por carecer de interés en ello, reclama en su lugar, el valor en dinero de los perjuicios.</p>	<p>i) declarativo puro: orientado a declarar la existencia o inexistencia de un derecho. Compuesto por una declaración básica del juez <i>"para que el titular del derecho pueda hacerlo valer ante terceros y el demandado, pero sin que implique a este se le imponga prestación alguna, aunque, desde luego, soporte los efectos o consecuencias jurídicas"</i>³⁴.</p> <p>ii) declarativo constitutivo: allí el pronunciamiento judicial implica la extinción de un derecho o de una relación jurídica sustancial. Son dos los efectos de este tipo de fallos: <i>ex nunc</i> (obra desde la ejecutoria de la providencia) y <i>ex tunc</i> (obra desde el momento en que la situación jurídica surgió).</p> <p>iii) de condena: implica que se imponga una prestación u obligación al demandado, en favor del demandante. Es decir, implica dos tipos de pronunciamiento, el primero, mediante el cual se reconoce el hecho generador de la prestación y el segundo, la imposición de la obligación.</p>

55. Como se desprende de su denominación, es propio de la naturaleza de los procesos ejecutivos la realización directa y coactiva de obligaciones ya existentes en cabeza de una de las partes. Por tanto, no se trata de un proceso judicial cuyo propósito sea discutir aspectos sustanciales relacionados con el fondo de la prestación cuyo cumplimiento se reclama, pues para ello el legislador estableció el cauce de los procesos declarativos como escenario judicial en el que se reconoce,

³² Azula C, Jaime. *Manual de Derecho Procesal*. Tomo I. Décima edición. Editorial Temis, Bogotá, 2010. Pág.61 y 63. Además, la Corte Suprema de Justicia ahondó en esta diferenciación y precisó que los procesos declarativos se dirigen a modificar y extinguir una relación jurídica, y los ejecutivos, requieren de que se pruebe la existencia de una obligación clara, expresa y exigible: *"Aquel, por tanto, tiene como finalidad que se declare la existencia de un derecho subjetivo carente de certeza, se modifique o extinga una relación jurídica presente y de ser el caso, se imparta orden al deudor para que satisfaga una determinada prestación.*

Éste, por su parte, se encamina a lograr el cumplimiento coactivo de una obligación expresa, clara y exigible contenida en documento que constituya plena prueba de ella, a cargo del deudor". Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia SC15032-2017 del 22 de septiembre de 2017, Rad. 08001-31-03-002-2011-00049-01. M.P. Luis Alonso Rico Puerta.

³³ Azula C, Jaime. Op Cit, págs. 62 a 66.

³⁴ Azula C, Jaime. Op Cit, pág. 62.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

modifica y extingue una relación jurídica, la que llega al proceso arropada de incertidumbre.

El proceso ejecutivo en la jurisdicción contencioso administrativa

56. Este tipo de asuntos antes de la expedición de las leyes 80 de 1993³⁵, 446 de 1998, 678 de 2001, 1437 de 2011 y 1563 de 2012, no eran conocidos por la jurisdicción contencioso administrativa, sino por la ordinaria, salvo en lo referente a los recursos de apelación y queja, consulta, y los incidentes en el trámite de los procesos de jurisdicción coactiva³⁶.

57. En la actualidad, no hay duda sobre la competencia de esta jurisdicción para conocer –acorde a lo dispuesto en los artículos 297 del CPACA– de la ejecución de las obligaciones que sean claras, expresas y exigibles, derivadas de un título ejecutivo que, por regla general, conforme al artículo 104.6 ib. puede provenir de: i) providencias judiciales condenatorias impuestas por la misma jurisdicción contencioso administrativa, ii) providencias que aprueban conciliaciones avaladas por esta jurisdicción, iii) laudos arbitrales que definan controversias contractuales en donde intervenga una entidad pública, y iv) contratos celebrados por las entidades públicas, sea cual fuere el régimen jurídico que le sea aplicable.

58. Por interesar a la causa, hay que señalar que el contrato estatal es el título ejecutivo por excelencia que sustenta la competencia asignada a esta jurisdicción para tramitar procesos de ejecución, como actos jurídicos creadores de obligaciones y contener acuerdos y prestaciones recíprocas que luego podrán ser pedidas coercitivamente en procesos de ejecución; éste, junto con los documentos que atañen al cumplimiento y el que se presenta a cobro, entre otros –v. gr. los actos administrativos que declaran el siniestro, la póliza respectiva– conforman un título complejo, por regla general.

59. Esta formulación inicial de las características del proceso ejecutivo en lo contencioso administrativo, permite distinguir su objeto y trámite respecto de los procesos declarativos que se surten en esta jurisdicción. De allí que se pueda constatar que los procesos ejecutivos por su propia naturaleza no están orientados a declarar vicios en los actos administrativos, cuando ellos son parte de un título ejecutivo complejo proveniente de un contrato estatal.

60. A diferencia del ejecutivo, el proceso contencioso administrativo ordinario sí versa sobre la materialidad misma de un derecho, siendo entonces que con las ritualidades fijadas por el legislador y a través de los diferentes medios de control, la

³⁵ En efecto, la primera norma que le entregó a esta jurisdicción el conocimiento de los procesos ejecutivos fue el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, según el cual, “*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 administrativa*”. Luego, la Sala Plena del Consejo de Estado profirió el auto S-414 el 29 de noviembre de 1994, en el que unificó su criterio respecto de esta norma, para dar por entendido que estaría adscrito al conocimiento de esta jurisdicción el conocimiento este tipo de procesos. Rodríguez T. Mauricio F. *La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. Editorial Jurídica Sánchez R. S.A.S., Medellín, 2021. Pág. 422.

³⁶ Rodríguez T. Mauricio F. *La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. Editorial Jurídica Sánchez R. S.A.S., Medellín, 2021. Pág. 421.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

jurisdicción de lo contencioso administrativo cumple con su objeto general, que se concreta en: i) controlar la actividad de la administración, ii) restablecer los derechos subjetivos de las personas y iii) salvaguardar el orden jurídico.

61. Para estos efectos, a través de los distintos medios de control de que trata el art. 135 y ss. del CPACA, es posible distinguir entre la estructura de un proceso ejecutivo y uno declarativo en clave de su objeto y del tipo de obligación que enmarca la pretensión, como se pasa a referir a manera de ilustración:

Proceso	Finalidad
Nulidad simple	Busca <u>declarar</u> la nulidad de un acto administrativo de carácter general (y excepcionalmente particular) con el fin de preservar el principio de legalidad que se cuestiona a través de los vicios de ilegalidad contemplados en el art. 137 del CPACA.
Nulidad y restablecimiento del derecho	Es el medio de control a través del cual se busca restituir o reparar un derecho subjetivo lesionado por la administración a través de un acto administrativo, respecto del cual se pide <u>declarar</u> su nulidad y la indemnización de los perjuicios causados.
Nulidad electoral	Modalidad del medio de control de nulidad, que acorde a lo dispuesto en el artículo 275 del CPACA se ejerce para pedir la <u>declaratoria</u> de nulidad de los actos de: i) elección por voto popular o cuerpos electorales, ii) nombramientos expedidos por las entidades y autoridades de todo orden, y iii) llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.
Reparación directa	Dispositivo con el que se pretende la declaratoria de responsabilidad administrativa y patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.
Controversias contractuales	Mecanismo procesal a partir del cual las partes de un contrato estatal podrán pedir que se <u>declare</u> , entre otras: i) la existencia de un contrato estatal o su nulidad, ii) su revisión cuando se busque restablecer el equilibrio contractual, iii) su incumplimiento, terminación o resolución u orden de cumplirlo, iv) su liquidación y que se reconozcan valores discutidos en la liquidación bilateral y que fueron objeto de salvedades, (iv) la nulidad de los actos administrativos contractuales, entre otras.

62. Como se puede entender, todos estos mecanismos judiciales tienen como propósito dirimir controversias en las que se discute la existencia o no de obligaciones y derechos entre las partes del proceso, es decir, allí se debate la existencia o no de determinado interés jurídico a favor del particular o del Estado; en este contexto, cuando el conflicto verse acerca de la responsabilidad contractual del Estado, el análisis impone examinar la legalidad de los contratos estatales, resoluciones y de los actos administrativos que las afectan.

63. Estos son los escenarios judiciales dispuestos por el legislador en las normas procesales, de orden público, para discutir todos los vicios que se aduzcan contra los actos administrativos y que pueden llegar a constituir un título ejecutivo.

64. Recuérdesse que la esfera de acción en que se concibe el proceso ejecutivo tiene como nota característica el talante executor atribuido a la jurisdicción para aquellos eventos en los cuales no se requiere la declaración previa de la existencia,



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

constitución o certeza de la prestación debida, por corresponder a obligaciones dotadas de las calidades necesarias y directas para su cobro. En este escenario es donde tiene origen y razón de ser el proceso ejecutivo, en tanto constituye el camino procesal expedito para la materialización de un derecho cierto y exigible, por resultar insuficiente su sola titularidad³⁷.

Excepciones de fondo procedentes cuando el título ejecutivo está integrado por actos administrativos

65. En atención a que en un proceso ejecutivo, por su propia naturaleza y diferenciación con otros procesos que adelanta esta jurisdicción, no es procedente discutir todo reproche sobre la legalidad de actos y contratos provenientes del Estado, es imperativo entrar a analizar el tratamiento jurisprudencial dado a la posibilidad de interponer excepciones que cuestionen la legalidad de las decisiones administrativas que componen un título ejecutivo complejo contractual.

66. En este punto conviene mencionar que el tema no fue pacífico, siendo objeto de posturas divergentes en la jurisprudencia de esta Corporación. Una primera postura defiende que en este tipo de procesos se puede alegar todo tipo de excepciones de mérito, incluida la nulidad de los actos administrativos o del contrato que conforman el título.

67. De acuerdo con la doctrina, el surgimiento de esta excepción, tuvo causa en las distintas peticiones de nulidad de los actos administrativos que integraban los títulos ejecutivos y que se hacían en ejercicio de otros procesos declarativos como el de nulidad y restablecimiento del derecho y/o el de controversias contractuales, alegándose la prejudicialidad del proceso ejecutivo³⁸.

68. El Consejo de Estado en sentencia del 13 de septiembre de 2001, Rad. 17.952, M.P. María Elena Giraldo, concluyó que no era procedente suspender el proceso de la ejecución, por ende, estableció que el juez administrativo podría entrar a analizar la legalidad de dichos actos administrativos, pudiendo incluso anularlos en sentencia ejecutiva³⁹. No obstante, limitó la procedencia de este medio exceptivo a que no hubiera operado el fenómeno de la caducidad del proceso declarativo respectivo.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 4 de junio de 2024. Rad. 05001-23-31-000-1998-03992-02 (57.005),

³⁸ Rodríguez T. Mauricio F. *Op Cit.* Pág. 783.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 13 de septiembre de 2001, Expediente 17.952, M.P. María Elena Giraldo Gómez. “*“Cuando el ejecutado, a su vez en el proceso ordinario había demandado con anterioridad ante la justicia contencioso administrativa la nulidad del acto o contrato – le correspondía pedir en el proceso ejecutivo, antes de que se dictara sentencia, la suspensión del juicio por prejudicialidad contencioso administrativo... Y esto era así, debido a que en el proceso de ejecución... no se podía invocar como excepciones la nulidad del acto o contrato, porque dicha jurisdicción no tenía competencia, por lo general, para pronunciarse sobre esos medios exceptivos. (...)*”

Por consiguiente esas referencias histórico jurídicas, pasadas y actuales, sirven para comprender hoy el sentido de los artículos 170 y 306 del CPC para los efectos que se investigan:

-Si una persona, pública o privada -natural o jurídica-, tiene a su cargo una deuda derivada de un contrato Estatal de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativa, reconocida en un acto administrativo o en un contrato o con otros documentos, si considera que cualquiera de estos actos jurídicos no es válido puede ejercitar, dentro del término de caducidad, la acción ordinaria

-Si la misma persona no ha demandado esos actos por la vía ordinaria, y es demandada por vía de ejecución, siempre que no haya caducado figurativamente la acción ordinaria, puede proponer como excepción de mérito de invalidez de esos actos en el proceso ejecutivo.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

69. Con posterioridad a ello, el Consejo de Estado en sentencia del 27 de julio de 2005⁴⁰, señaló las dificultades de permitir plantear este tipo de excepciones en los procesos ejecutivos, entre ellas: i) el desconocimiento de la naturaleza de la providencia que conlleva a la ejecución, ii) vulneración al debido proceso, por surtirse la revisión de legalidad del acto administrativo en un trámite y ante un juez diferente al establecido por el legislador, iii) desnaturalización del proceso ejecutivo, y iv) reiteró que cuando existieron dudas sobre la legalidad del título ejecutivo, procedía su cuestionamiento a través del juicio ordinario y la suspensión del proceso por prejudicialidad.

70. En la misma providencia señaló que en los procesos ejecutivos sólo era posible 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 de dicho acto del ente estatal. Postura que a la fecha es la que impera en el entendimiento del trámite del proceso ejecutivo⁴¹.

71. Con este panorama, el juez de lo contencioso administrativo, al momento de determinar si proferirá o no mandamiento de pago, únicamente puede argumentar argumentos de falta de claridad, expresividad y/o exigibilidad de la obligación para negar la orden de ejecución pedida. De manera que los motivos de ilegalidad de los actos administrativos o de validez del contrato estatal que son base del título de recaudo, no constituyen razones para negarlo.

72. Esto se proyecta en la esfera de competencia del juez de la ejecución, pues no podrá bajo esta cuerda procesal debatir aspectos relacionados con la legalidad de los actos administrativos o la validez de los contratos que constituyen el título a ejecutar, pues para tales asuntos el juez de las controversias contractuales o de la nulidad y restablecimiento del derecho es el depositario de la competencia legal para decidir. De no ser así, *“el proceso ejecutivo perdería su principal sustento en caso de que el juez del proceso ejecutivo tuviese que analizar la legalidad de los actos administrativos o contractuales en los cuales se fundamenta la ejecución, pues se estaría arrogando competencias propias del juez ordinario”*⁴².

Caso concreto

-Si la misma persona fue demandada ejecutivamente, después de que accionó por la vía ordinaria contra la presunción de validez del acto o contrato... puede proponer también en el proceso ejecutivo como excepciones, entre otros, la nulidad del acto administrativo con el cual integra título ejecutivo, y si triunfa en esa proposición de nulidad, la sentencia en firme del ejecutivo que declara la prosperidad de la excepción de nulidad, podrá darla a conocer en el juicio ordinario para que con base en ella se declare probado el hecho exceptivo de cosa juzgada...”

Posición reiterada entre otras providencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la Sentencia de 4 de septiembre de 2002 (17951) y en los Autos de 5 de marzo de 1998 (14367), 13 de septiembre de 2001 (19874 y 19704), 30 de enero de 2003 (21620) y 22 de enero (25617) y 16 de septiembre (25.057) y 4 de noviembre de 2004 (24350).

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 27 de julio de 2005. Rad. 23565. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁴¹ Ver, Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 9 de marzo de 2020, Rad. 85001-23-31-000-2009-00139-01(44458) M.P. Martín Bermúdez Muñoz; Sentencia del 2 de julio de 2021, Rad. 25000-23-26-000-2002-00954-02(37759) M.P. María Adriana Marín; Auto del 12 de abril de 2024, Rad. Rad. 25000-23-36-000-2014-00814-02 (59742). M.P. Alberto Montaña Plata y Sentencia del 28 de septiembre de 2023, Rad. 850012333000-2019-00126-01 (66547) M.P. María Adriana Marín.

⁴² Consejo de Estado. Sección Tercera – Subsección A. Auto del 9 de diciembre de 2013. Rad. (47.487). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

73. Como premisa inaugural del presente examen, la Sala advierte que las excepciones propuestas por los apelantes en los procesos acumulados que se orientan a cuestionar la legalidad tanto del contrato de obra 101 de 2006, como de las resoluciones mediante las cuales se declaró el siniestro por incumplimiento y de los actos administrativos de liquidación unilateral del pacto contractual, son improcedentes en la medida que con ellas se busca controvertir la presunción de legalidad que acompaña a los actos administrativos, los que tienen un estatus jurídico de estabilidad e inimpugnabilidad; por ende, los vicios de invalidez aducidos en su contra no pueden ser discutidos ante el juez de la ejecución.

74. Adviértase que parte de los argumentos de apelación presentados por Seguros del Estado S.A. y la apoderada de Duque Rengifo S. en C., versaban sobre una presunta indebida interpretación del numeral 2 del artículo 442 del CGP por parte del *a quo*, a quien se atribuye el error de derecho de considerar que no era procedente interponer todo tipo de excepciones en el proceso ejecutivo.

75. Como se explicó líneas atrás, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterativa en señalar que no es procedente la formulación de todo tipo de excepciones de mérito, especialmente las orientadas a pedir la nulidad de los actos administrativos que integran el título ejecutivo⁴³. Si bien el art. 442, numeral 2 del CGP, es una norma general orientada a delimitar las excepciones que se pueden proponer en un proceso ejecutivo respecto de obligaciones contenidas en una providencia, conciliación o transacción aprobada por quien ejerza función jurisdiccional, su alcance debe ser compatible con la naturaleza del acto administrativo, al que pertenece la presunción de legalidad.

76. En estos términos, si tal presunción no se controvierte, es decir, no se formuló un juicio de invalidez frente a las manifestaciones de la Administración vertidas en los actos administrativos, se colige que sus decisiones se reputan legales, definitivas y con fuerza ejecutiva para las partes. Luego, se entiende que el artículo 442 *eiusdem* permite todo tipo de excepciones de mérito, siempre que sean compatibles con los atributos que el legislador asignó a los actos administrativos que no fueron debidamente controvertidos ante el juez contencioso administrativo.

77. Al lado de lo anterior, sin posibilidad de cuestionar la validez de los actos administrativos, tampoco es de recibo el argumento de la apelación que invoca como aplicable la excepción de ilegalidad contenida en el artículo 148 del CPACA, pues

⁴³ Por "Por requerirlo la definición de este caso, se aclara que las resoluciones proferidas por la SED –entidad pública cuya contratación está sometida al EGCAP– mediante las cuales se declaró el siniestro de incumplimiento y se hizo efectiva la póliza expedida por Seguros del Estado S.A. para obtener el pago de la cláusula penal pecuniaria, así como, aquellas en las que se liquidó unilateralmente el contrato, son actos administrativos cuya legalidad pudo ser discutida en un proceso contencioso administrativo ordinario. Para ello, se debe acudir a la noción del acto administrativo, destacándose entre otros, algunos elementos que en su conjunto constituyen su esencia, es decir, los que hacen que en cuanto "acto jurídico" estatal sea diferenciable de las demás formas de actuación del Estado y las otras formas de la actividad administrativa. Tales elementos son: (i) declaración, (ii) unilateralidad, (iii) ejercicio de función administrativa, y (iv) efecto jurídico directo sobre un asunto determinado. Sobre el particular, adviértase que, las Resoluciones 3500 de 2008, 1848 de 2009, 122 y 176 de 2010, fueron proferidas unilateralmente por la SED en ejercicio de función administrativa y de prerrogativas de derecho público para establecer el estado de cumplimiento y liquidación del contrato de obra 101 de 2006.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

éste es un análisis que conduce necesariamente a incursionar en los contornos de la legalidad del acto, examen del que es ajeno el juez de la ejecución.

78. Argumentos como los que se aducen ya han sido descartados en múltiples oportunidades por esta Subsección⁴⁴, en los siguientes términos:

“Bajo estos razonamientos, se solicitó reiteradamente acceder al control por vía de excepción consagrado en el artículo 148 del CPACA: (...)”

Esta Sala debe reiterar que el proceso ejecutivo no es el escenario idóneo para debatir y decidir la legalidad de los actos administrativos que sirven como título de recaudo, comoquiera que dicha competencia radica de manera exclusiva en los jueces de conocimiento, quienes pueden examinar estos cargos en el marco de un proceso declarativo, desatado a través de los medios de control idóneos: nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho o controversias contractuales. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 27 de julio de 2005, radicación No. 25000-23-26-000-1996-01357-01(23565), C.P. Ruth Stella Correa Palacio; Sección Tercera, Subsección A, providencia del 14 de marzo de 2019, radicación No. 25000-23-26-000-2006-01921-02(46616), C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; Subsección A, providencia del 22 de abril de 2022, radicación No. 05001233300020150092701 (60587), C.P. María Adriana Marín.)

Aceptar la competencia del juez del proceso ejecutivo para conocer del juicio de legalidad de los actos administrativos que sirven como título de recaudo, desconoce las garantías del debido proceso y del juez natural, por cuanto implicaría darle al proceso ejecutivo un trámite diferente al señalado por el legislador, por la ampliación del objeto del litigio a temas que no son discutibles en este tipo de trámites judiciales e implicaría surtir la revisión de legalidad del acto administrativo ante un juez diferente de aquel establecido por la ley.”

79. Bajo la misma línea argumentativa, el señalamiento efectuado por Seguros del Estado S.A., referente a que el *a quo* incurrió en error de derecho por inaplicar lo dispuesto en el artículo 1742⁴⁵ del Código Civil, que a su juicio le imponía el deber de declarar la nulidad de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo, no tiene vocación de prosperidad. Reitérese que en este tipo de procesos no es procedente ni viable que el juez de la ejecución haga control de legalidad de estos actos.

80. A igual conclusión se llega con respecto a las otras excepciones propuestas por la parte ejecutada en los procesos acumulados, que fueron reiteradas en el recurso de apelación, a saber:

Seguros del Estado

(i) Error de derecho del *a quo* por indebida aplicación del artículo 1081 del Código de Comercio, por posible prescripción de los derechos de la SED derivados del contrato de seguro por liquidación tardía de la obligación a su favor. Excepción que se sustenta en que, si bien la ejecutante declaró dentro de los dos años siguientes a la

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 28 de septiembre de 2023. Rad. 850012333000-2019-00126-01 (66547), M.P. María Adriana Marín. Este criterio había sido adoptado en sentencia previa del 22 de abril de 2022, Rad. 05001233300020150092701 (60587), M.P. María Adriana Marín.

⁴⁵ “ARTICULO 1742. OBLIGACION DE DECLARAR LA NULIDAD ABSOLUTA. La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria”.



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

terminación del plazo contractual la ocurrencia del siniestro por incumplimiento, y afectó la póliza para cobrar la cláusula penal pecuniaria por valor del 20% del contrato, ese pago estaba condicionado a la liquidación del contrato, la cual no se adelantó dentro de los dos años siguientes.

(ii) Desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 214 del CPACA por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al no declarar la nulidad de las resoluciones de liquidación por indebida notificación a la aseguradora. Justificada en que está probado que las Resoluciones 122 y 176 de 2010 no le fueron notificadas, luego no le son oponibles.

81. La Sala considera que el primer argumento se dirige a cuestionar el atributo de legalidad de los actos administrativos de liquidación del contrato, aspecto ajeno a este asunto y que en todo caso, desconoce que para que opere la prescripción de derechos derivados del contrato de seguro sólo se exige que el siniestro se declare dentro de los dos años siguientes, en lo que no influye el momento en que se liquidó el contrato estatal; al paso que el segundo que atañe a la exigibilidad del título, debió ser definido al momento en que se libró el mandamiento de pago, o en un proceso declarativo en el que pudiera corroborarse la posible indebida notificación de la aseguradora. Con todo, se hace evidente la carencia de sustento jurídico y probatorio en tales argumentos, pues tal como se expuso en los antecedentes de esta providencia, el Tribunal excluyó del título ejecutivo presentado en el proceso 2014-01057-00 -único en que es parte demandada la aseguradora- las dos resoluciones por las cuales se liquidó el contrato 101 de 2006. Todo lo anterior, denota su improcedencia.

82. Finalmente, Seguros del Estado S.A. sostuvo que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en indebida valoración probatoria, al no descontar en los mandamientos de pago el saldo reconocido en amigable composición a favor del Consorcio El Rosal, e igualmente, no reducir la cláusula penal teniendo en cuenta el porcentaje de cumplimiento del contratista.

83. Este argumento tampoco tiene aptitud de prosperar pues, de nuevo, el apelante busca que el juez de la ejecución entre a analizar de fondo la liquidación efectuada por la SED en las Resoluciones 122 y 76 de 2010 y modifique lo dispuesto por la entidad estatal en esos dos actos administrativos que gozan de presunción de legalidad y que, además, no son parte del título ejecutivo cobrado a la aseguradora; a la par que se trata de hechos anteriores a los actos cuya ejecución se persigue, de manera que ese hipotético medio de extinción de las obligaciones no está llamado a ser considerado, pues el artículo 442 del CGP específicamente señala que se pueden alegar excepciones por hechos posteriores a la expedición del título ejecutivo.

Duque Rengifo S. en C.

(i) En ambos procesos ejecutivos esta sociedad alegó que era procedente tachar de falsa la constancia de ejecutoria de las Resoluciones 122 y 176 de 2010, en razón a



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

que se aportaron documentos proferidos por la propia ejecutante, en los que reconoce haber perdido competencia para liquidar unilateralmente el contrato, lo que demostraba que ambos actos administrativos no pudieron ser ejecutoriados debidamente. Es decir, planteó un vicio de falta de competencia para liquidar el contrato 101 de 2006 por parte de la Secretaría de Educación Distrital.

(ii) Afirmó que debían negarse los mandamientos de pago por inexistencia de la obligación en cabeza del consorcio demandado pues este cumplió con el contrato en la medida de lo posible, siendo atribuible únicamente a la SED la falta de cumplimiento del 100% del objeto contractual.

(iii) Reiteró que la ejecutante incurrió en cobro de lo no debido al presentar estos procesos ejecutivos persiguiendo un pago por una deuda que se calculó con un valor total del contrato que no corresponde al que realmente pactaron las partes, pues en este se incluyó como deuda a favor de la entidad estatal, el monto reconocido al Consorcio en decisión previa de amigable composición, adoptada el 27 de mayo de 2009, en un monto que no se compagina con la corrección aritmética sobre dicho valor, realizada en ese mismo proceso el 8 de junio siguiente.

84. Al respecto, se considera que los medios de defensa referidos, se dirigen a cuestionar la legalidad de las Resoluciones 122 y 176 de 2010, que en el proceso 2014-01057-00, no hacen parte del título ejecutivo, luego, no hay sustento jurídico para su estudio, procedencia y decreto. También se descarta este alegato dentro del proceso 2015-02479-00, al igual que las otras dos razones de defensa esgrimidas, pues el fundamento de todas estas constituye un ataque a la legalidad de los actos administrativos de liquidación del contrato 101 de 2006, excepción improcedente en los procesos ejecutivos.

85. Sobre esto último, precítese que está probado en el expediente que los integrantes del Consorcio El Rosal interpusieron acción contractual con radicado 250002326000201100432-01 a fin de que se anularan las Resoluciones 3500 de 2008 y 1848 de 2009, mediante la cuales se resolvió hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y se declaró la ocurrencia del siniestro del riesgo de incumplimiento del contrato 101 de 2006.

86. En sentencia de primera instancia con fecha del 31 de enero de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, se declaró la ineptitud de la demanda, pero en ésta no se dijo nada del proceso liquidatorio del pacto contractual que dio como resultado la expedición de las Resoluciones 122 y 176 de 2010, siendo necesario haber demandado estos otros actos administrativos, pues *“si el contrato era claro al estipular que de hacerse efectiva la cláusula penal, dicho valor se descontaría del saldo a favor del contratista y se realizaría en la etapa de liquidación del contrato, lo cual en el presente caso se efectuó en forma unilateral por la administración, era imprescindible que se demandara dicho acto, pues resulta inocuo obtener la nulidad del acto que hizo efectiva la cláusula penal, cuando existe otro acto que establece el balance final de la relación contractual y en el que se hace*



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

efectivo su descuento, y que valga decirlo goza de presunción de legalidad".⁴⁶ Esta decisión fue confirmada en fallo de segunda instancia proferido por esta Corporación el 28 de abril de 2021⁴⁷.

87. Sin haber prueba de que a través de otro proceso declarativo se atacaran las Resoluciones 3500 de 2008, 1848 de 2009, 122 y 176 de 2010, es claro que, a la fecha, todos estos actos administrativos gozan de presunción de legalidad, y no es el proceso ejecutivo la vía judicial para remediar la indebida formulación del *petitum* en el proceso referido previamente, ni la decisión de no adecuar sus pretensiones.

Consortio El Rosal y su integrante Edgar Oliveros

88. Ambos reiteraron la procedencia de la *excepción de transacción*, sustentada en lo decidido en proceso de amigable composición, mediante providencia del 27 de mayo de 2009, corregida el 8 de junio de ese mismo año, y el desconocimiento en la liquidación unilateral que adelantó la SED del verdadero valor declarado a favor del contratista en dicho proceso compositivo, sumándola como deuda en contra del Consortio El Rosal y afectando el valor total final del contrato de obra.

89. Al respecto, esta Sala considera que acorde con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 422 del CGP, esta es una de las excepciones procedentes en el proceso ejecutivo, la misma norma condicionó su presentación a que trate sobre hechos posteriores a la providencia que integre el título ejecutivo. Está probado que el proceso de amigable composición terminó de forma previa a la expedición de las Resoluciones 122 y 176 de 2010, y que en éstas se tuvo en consideración el acuerdo de composición alcanzado; de modo que pudiendo controvertir las razones y cálculos insertados en dichos actos en sede de nulidad y restablecimiento, sin haberlo hecho, tales actos gozan de presunción de legalidad definitiva, con lo cual, se torna improcedente esta excepción.

90. Por lo anterior, se confirmará la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, acorde a las razones expuestas en esta providencia.

Condena en costas

91. De conformidad con lo previsto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011⁴⁸, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso, se condenará a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

⁴⁶ Fls. 423 a 435, Carpeta "2014-01057-00 ACUMULADO", subcarpeta "cuaderno 2 exp 2014-01057", pdf "1. exp1057 C2C", índice 2 del aplicativo SAMAI.

⁴⁷ Rad. 25000232600020110043201, M.P. Martín Bermúdez.

⁴⁸ "Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. (...)".



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

92. El Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentaron las demandas⁴⁹, estableció las tarifas de agencias en derecho.

93. En cuanto a los criterios para la fijación de las tarifas en los asuntos contencioso administrativos, el artículo 3 del referido Acuerdo dispuso que debía tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes.

94. En lo que a este caso interesa, los procesos ejecutivos con cuantía y que se adelantan ante esta jurisdicción, las agencias en derecho en segunda instancia deben fijarse hasta en un 5% -límite máximo- del valor del pago confirmado, según lo previsto en el párrafo del numeral 3.1.3 del artículo 6 del mencionado Acuerdo 1887 de 2003⁵⁰.

95. En ese sentido, las agencias en derecho se fijarán para cada proceso ejecutivo de la siguiente manera:

Proceso 2014-01057-00

Por valor de veinticinco millones setecientos cuarenta y ocho mil ciento veintinueve pesos (\$25´748.129), monto que deberá ser pagado a favor de la Secretaría de Educación Distrital, con fundamento en la relación porcentual del 1% de las pretensiones de la demanda en este proceso⁵¹, en partes iguales por Seguros del Estado S.A. y los integrantes del Consorcio El Rosal (conformado por Inmobiliaria Latinoamericana S.A. (Inlasa S.A.), Duque Rengifo S. en C. y el señor Edgar Hernando Oliveros Córdoba).

Proceso 2015-02479-00

Por valor de treinta y cuatro millones trescientos cincuenta y ocho mil seiscientos veintidós pesos (\$34.358.622), monto que deberá ser pagado a favor de la Secretaría de Educación Distrital, con fundamento en la relación porcentual del 1% de las pretensiones de la demanda en este proceso⁵², por el Consorcio El Rosal (conformado por Inmobiliaria Latinoamericana S.A. (Inlasa S.A.), Duque Rengifo S. en C. y el señor Edgar Hernando Oliveros Córdoba).

⁴⁹ En el proceso 2014-01057-00, la demanda se presentó el 21 de julio de 2014 y en el proceso 2015-02479-00, el 29 de octubre de 2015. El Acuerdo 1887 de 2003 fue derogado por el Acuerdo PSAA 16-10554 del 5 de agosto de 2016; no obstante, este último solo entró a aplicarse para los procesos judiciales iniciados a partir de su publicación.

⁵⁰ "ARTICULO SEXTO. Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho: 3.1.3. (...) PARÁGRAFO. En los procesos ejecutivos, hasta el cinco por ciento (5%) del valor del pago confirmado o revocado total o parcialmente en la pertinente orden judicial; si, además, la ejecución comprende el cumplimiento de obligaciones de hacer, se incrementará en un porcentaje igual al que fije el juez. En los casos que únicamente se ordene o niegue el cumplimiento de obligaciones de hacer, hasta cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes".

⁵¹ La parte demandante pidió por valor de la cláusula penal pecuniaria dos mil quinientos setenta y cuatro millones ochocientos doce mil novecientos treinta y nueve pesos (\$2.574´812.939).

⁵² La parte demandante pidió por valor de saldos debidos a la entidad por incumplimiento contractual, la suma de tres mil cuatrocientos treinta y cinco millones ochocientos sesenta y dos mil doscientos noventa y cinco pesos (\$3.435.863.295).



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

Demandante	Pretensión del proceso	Porcentaje respecto de la totalidad de las pretensiones
Edgar Oliveros	\$1.202'551.803	35%
Inlasa S.A.	\$1.374.344.918	40%
Duque Rengifo S. en. C.	\$858'965.573	25%
TOTAL	\$3.435'862.295	100%

96. Ante esta definición, se impone la liquidación de las costas de manera concentrada por parte del Tribunal de origen, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

IV. PARTE RESOLUTIVA

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 23 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección A.

SEGUNDO: CONDENAR en costas por la segunda instancia a la parte demandada, en favor de la Secretaría de Educación Distrital, en cada proceso, de la siguiente manera:

Proceso 2014-01057-00

Por valor de veinticinco millones setecientos cuarenta y ocho mil ciento veintinueve pesos (\$25.748.129), monto que deberá ser pagado a favor de la Secretaría de Educación Distrital, con fundamento en la relación porcentual del 1% de las pretensiones de la demanda en este proceso⁵³, en partes iguales por Seguros del Estado S.A. y el Consorcio El Rosal (conformado por Inmobiliaria Latinoamericana S.A. (Inlasa S.A.), Duque Rengifo S. en C. y el señor Edgar Hernando Oliveros Córdoba).

Proceso 2015-02479-00

Por valor de treinta y cuatro millones trescientos cincuenta y ocho mil seiscientos veintidós pesos (\$34.358.622), monto que deberá ser pagado a favor de la Secretaría de Educación Distrital, con fundamento en la relación porcentual del 1% de las

⁵³ La parte demandante pidió por valor de la cláusula penal pecuniaria dos mil quinientos setenta y cuatro millones ochocientos doce mil novecientos treinta y nueve pesos (\$2.574'812.939).



Radicación: 25000-23-36-000-2014-01057-03 (70.108)
Actor: Secretaría Distrital de Educación - Bogotá
Demandado: Seguros del Estado S.A. y otro
Referencia: Ejecutivo

pretensiones de la demanda en este proceso⁵⁴, por el Consorcio El Rosal (conformado por Inlasa S.A. (Inlasa S.A.), Duque Rengifo S. en C. y el señor Edgar Hernando Oliveros Córdoba).

Demandante	Pretensión del proceso	Porcentaje respecto de la totalidad de las pretensiones
Edgar Oliveros	\$1.202'551.803	35%
Inlasa S.A.	\$1.374.344.918	40%
Duque Rengifo S. en. C.	\$858'965.573	25%
TOTAL	\$3.435'862.295	100%

Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*, en los términos señalados en el artículo 366 del Código General del Proceso y en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



⁵⁴ La parte demandante pidió por valor de saldos debidos a la entidad por incumplimiento contractual, la suma de tres mil cuatrocientos treinta y cinco millones ochocientos sesenta y dos mil doscientos noventa y cinco pesos (\$3.435.863.295).