

Señores

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE CÓRDOBA -GRUPO DE COBRO COACTIVO**

**PROCESO:** PROCESO DE COBRO COACTIVO N° 502.

**EJECUTADOS:** BIBIANA ESTER VILLORINA CANCIO Y OTROS.

**ASEGURADORA:** ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.

**ASUNTO:** RECURSO DE REPOSICIÓN FRENTE A LA RESOLUCIÓN No.001, POR MEDIO DEL CUAL SE RESOLVIERON LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS CONTRA EL AUTO NO.107 QUE DICTÓ MANDAMIENTO DE PAGO.

**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá D.C., abogado titulado y en ejercicio, portador de la tarjeta profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad de apoderado general de la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**, sociedad legalmente constituida, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con NIT No. 860.524.654-6, de manera respetuosa y encontrándome dentro del término legal, mediante este escrito me permito presentar **RECURSO DE REPOSICIÓN** frente a la Resolución No.001, por medio del cual se resolvieron las excepciones propuestas contra el auto No.107 que dictó mandamiento de pago conforme con los argumentos que se exponen a continuación:

**I. OPORTUNIDAD**

En primer lugar, es necesario aclarar que el presente escrito se presenta dentro del plazo otorgado por la Ley 42 de 1993, la Resolución 5499 de 2003 de la Contraloría General de la República y demás disposiciones legales contenidas en el Código General del Proceso. Esto se debe a que, contra el auto que resuelve las excepciones de mérito propuestas contra el auto que dictó mandamiento de pago, procede el recurso de reposición dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación. En consecuencia, dado que la providencia se notificó el 10 de abril de 2024, el plazo otorgado se extiende hasta el 15 de abril de 2024, por lo que nos encontramos en oportunidad para radicar el presente escrito.

## II. SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

### 1. FALTA DE MOTIVACIÓN- EL GRUPO DE COBRO COACTIVO DE CÓRDOBA OMITIÓ PRONUNCIARSE RESPECTO DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS POR LA COMPAÑÍA DE SEGUROS.

La Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba, Grupo de Cobro Coactivo, yerra en su decisión contenida en su Resolución No. 001 al concluir que los defectos evidenciados en la expedición del título ejecutivo no son susceptibles de valoración en sede de cobro coactivo. El Decreto 267 de 2000 establece que las Direcciones de Cobro Coactivo deben valorar los requisitos establecidos para la expedición del título ejecutivo. Esto incluye, entre otros aspectos, la claridad, expresión y exigibilidad del título, lo cual es fundamental para su validez y eficacia en el proceso de cobro coactivo. La omisión de estos requisitos puede afectar la legitimidad del título ejecutivo.

En igual sentido, el parágrafo del artículo 298 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 80 de la Ley 2080 de 2021, dispone que:

**“PARÁGRAFO. Los defectos formales del título ejecutivo podrán declararse por el juez de oficio en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.”**

Del precepto normativo citado se establece la obligación que le asiste al Grupo de Cobro Coactivo de analizar detalladamente los defectos formales que se avizoran en el título ejecutivo incorporado en el Fallo con responsabilidad fiscal. Es decir, no es admisible que el operador fiscal en esta instancia omita realizar una valoración minuciosa del título ejecutivo, argumentando que el momento procesal oportuno para ello era en el proceso de responsabilidad fiscal. Esto resulta infundado, ya que el Consejo de Estado ha establecido la posibilidad de discutir la legalidad del título ejecutivo en el proceso de cobro coactivo, así:

**“Sea lo primero señalar que en esta oportunidad procede la Sala a recoger la tesis que permite la posibilidad de discutir la legalidad del acto administrativo dentro del proceso ejecutivo, cuando éste es el título ejecutivo; para en cambio asumir como tesis, la de la imposibilidad de proponer, en esos eventos, excepciones diferentes a aquellas señaladas en el inciso 2 del artículo 509 del C. P. Civil. ( ) En cuanto a la limitación que para la proposición de excepciones trae el artículo 509 del C. P. Civil, se entendió en la tesis que ahora se recoge, que no era aplicable para cuando el título de recaudo ejecutivo estaba representado en un acto administrativo. Se señaló en lo pertinente: ...Por eso es que cuando el título ejecutivo es de origen judicial sólo admite como excepciones los hechos posteriores mencionados, o que lo enerven parcial o totalmente, o la de nulidad en los casos que contemplan los numerales 7 y 9 del artículo 140, y de la pérdida de la cosa debida (art. 509). Además, otros artículos del C.P.C señalan que**

*respecto a títulos ejecutivos no judiciales caben otras excepciones, entre los cuales se destacan los números 510 y 511 que aluden a la excepción de beneficio de inventario y beneficio de excusión. **Las anteriores referencias legales, jurisprudenciales y doctrinarias son orientadoras para concluir que las excepciones de fondo pueden ser otras distintas a las previstas en el artículo 509 del C.P.C salvo que se trate de título ejecutivo judicial (sentencia o laudo de condena u otra judicial)***<sup>1</sup>

La jurisprudencia citada subraya un cambio significativo en la interpretación legal, permitiendo que, incluso cuando el título ejecutivo derive de un acto administrativo, se puedan plantear excepciones distintas a las limitadas por el artículo 442 del Código General del Proceso. Este entendimiento amplía el espectro de defensa del ejecutado, reconociendo que los títulos ejecutivos no judiciales pueden estar sujetos a un escrutinio más amplio en cuanto a su legalidad y validez.

Por tanto, es imperativo que el operador fiscal en el proceso de cobro coactivo ejerza una valoración meticulosa del título ejecutivo, sin descartar la posibilidad de que existan fundamentos legítimos para cuestionar su legalidad o validez. Esta aproximación no solo se alinea con los principios de justicia y debido proceso, sino que también refleja una interpretación jurisprudencial que favorece una revisión más exhaustiva de los títulos ejecutivos incorporados en un Acto Administrativo, asegurando así que la ejecución coactiva se fundamente en obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles, lo cual en el caso de marras se muestra ausente.

Sumado a lo anterior, el presente proceso coactivo N° 502 deberá archiversse debido a que su trámite se ha previsto que debe desarrollarse bajo la aplicación de las normas contenidas en el Estatuto Tributario. No obstante, el Grupo coactivo de Córdoba ha dado inicio al procedimiento coactivo sin observar los parámetros tanto legales como jurisprudenciales que indican que la jurisdicción coactiva de las Contralorías está sujeta al Estatuto Tributario y no a las resoluciones mencionadas en el auto por medio del cual se profirió el mandamiento de pago. Esto reviste gran importancia, ya que el artículo 831 del Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales establece las excepciones que podrán presentarse contra el mandamiento de pago.

**“ARTICULO 831. EXCEPCIONES.** *Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones: 1. El pago efectivo. 2. La existencia de acuerdo de pago. 3. **La de falta de ejecutoria del título.** 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente. 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. 6. La prescripción de la acción de cobro, y 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió...(...)”*

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020) Radicación número: 08001-23-31-000-2003-02044-01 (22597)

Postura que ha sido recogida por el Consejo de Estado, así:

*“En el mismo sentido, el artículo 10 **ejusdem** indicó que las normas que rigen el proceso administrativo para el cobro coactivo son las siguientes: [ ] se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva establecido por el estatuto tributario nacional o el de las normas a que este estatuto remita; en concordancia con la Ley 42 de 1993, los códigos de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo y demás normas que los complementen y que hagan eficaz y eficiente el cobro por jurisdicción coactiva, con sujeción a la garantía constitucional del debido proceso .”<sup>2</sup>*

En otra oportunidad el Consejo de Estado indicó que:

*En el mismo sentido, el reporte de las personas con base en un fallo condenatorio de responsabilidad fiscal se deberá hacer según lo dispuesto en ella, es decir, cuando el respectivo acto se encuentren en firme y ejecutoriado y no se haya satisfecho la obligación contenida en él (art.60) Ahora y según se ha advertido, **el recaudo de las demás obligaciones a favor de las contralorías distintas de las originadas en procesos de responsabilidad fiscal (multas, cuotas de vigilancia, etc.), sí queda sujeto al procedimiento de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario en virtud de la regla general establecida en la Ley 1066 de 2006, en tanto que respecto de aquéllos créditos, los organismos de control fiscal obran bajo los mismos presupuestos que lo hacen las demás entidades del Estado y allí no serían aplicables entonces los principios de especialidad antes referidos.***

El Consejo de Estado ha indicado que la jurisdicción coactiva de las Contralorías está sujeta al Estatuto Tributario, en virtud de la regla general establecida en la Ley 1066 de 2006. Esto quiere decir que el presente proceso coactivo N° 502 se encuentra viciado por un desconocimiento de las normas propias del procedimiento coactivo. A pesar de que su trámite debería regirse por las disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario, el grupo coactivo de Córdoba ha iniciado el proceso sin cumplir con los parámetros legales y jurisprudenciales que establecen que la jurisdicción coactiva de las Contralorías está sujeta a dicho Estatuto y no a las resoluciones mencionadas en el auto que emitió el mandamiento de pago.

Este asunto adquiere gran relevancia debido a que el artículo 831 del Estatuto Tributario establece las excepciones que pueden ser presentadas contra el mandamiento de pago, y estas excepciones deben tramitarse de acuerdo con el Estatuto Tributario, tal como lo ha indicado el Consejo de Estado. Además, el recaudo de otras obligaciones a favor de las Contralorías, diferentes de las originadas en procesos de responsabilidad fiscal, queda sujeto al procedimiento de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario, de acuerdo con la regla general establecida en la Ley 1066 de 2006. Por lo tanto, en relación a estos créditos, los organismos de control fiscal actúan bajo los

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López Bogotá, D.C., primero (1) de julio de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00532-0

mismos presupuestos que las demás entidades del Estado, y los principios de especialidad previamente mencionados no serían aplicables.

Finalmente, no puede perderse de vista que la decisión contenida en la Resolución No. 001 no cumple con los lineamientos legales y jurisprudenciales de una decisión en sentido material, ya que el Grupo de Cobro Coactivo de Córdoba, en función de su deber jurisdiccional, está obligado a valorar y pronunciarse sobre cada uno de los argumentos exceptivos propuestos por la compañía de seguros. Esto no se ha hecho hasta esta instancia, ya que el operador fiscal ha omitido pronunciarse al respecto, generando con su conducta una vulneración al derecho de defensa y al debido proceso de mi representada

## 2. DESCONOCIMIENTO DE LAS NORMAS PROPIAS DEL PROCEDIMIENTO COACTIVO

El presente proceso coactivo N° 502 deberá archivarse debido a que su trámite se ha previsto que debe desarrollarse bajo la aplicación de las normas contenidas en el Estatuto Tributario. No obstante, el grupo coactivo de Córdoba ha dado inicio al procedimiento coactivo sin observar los parámetros tanto legales como jurisprudenciales que indican que la jurisdicción coactiva de las Contralorías está sujeta al Estatuto Tributario y no a las resoluciones mencionadas en el auto por medio del cual se profirió el mandamiento de pago. Esto reviste gran importancia, ya que el artículo 831 del Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales establece las excepciones que podrán presentarse contra el mandamiento de pago.

### *ARTICULO 831. EXCEPCIONES.*

*Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:*

- 1. El pago efectivo.*
- 2. La existencia de acuerdo de pago.*
- 3. La de falta de ejecutoria del título.*
- 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.*
- 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*
- 6. La prescripción de la acción de cobro, y 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió...(…)”*

**El Consejo de Estado ha indicado que la jurisdicción coactiva de las Contralorías está sujeta al Estatuto Tributario,** en virtud de la regla general establecida en la Ley 1066 de 2006. Esto quiere decir que el presente proceso coactivo N° 502 se encuentra viciado por un desconocimiento de las normas propias del procedimiento coactivo. A pesar de que su trámite debería regirse por las disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario, el grupo coactivo de Córdoba ha iniciado el proceso sin cumplir con los parámetros legales y jurisprudenciales que establecen que la jurisdicción coactiva de las Contralorías está sujeta a dicho Estatuto y no a las resoluciones

mencionadas en el auto que emitió el mandamiento de pago.

Este asunto adquiere gran relevancia debido a que el artículo 831 del Estatuto Tributario establece las excepciones que pueden ser presentadas contra el mandamiento de pago, y estas excepciones deben tramitarse de acuerdo con el Estatuto Tributario, tal como lo ha indicado el Consejo de Estado. Además, el recaudo de otras obligaciones a favor de las Contralorías, diferentes de las originadas en procesos de responsabilidad fiscal, queda sujeto al procedimiento de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario, de acuerdo con la regla general establecida en la Ley 1066 de 2006. Por lo tanto, en relación a estos créditos, los organismos de control fiscal actúan bajo los mismos presupuestos que las demás entidades del Estado, y los principios de especialidad previamente mencionados no serían aplicables.

En definitiva, el presente proceso coactivo adolece de una falta de cumplimiento de las normas específicas que regulan este tipo de procedimientos y debe ser archivado en virtud de la indebida aplicación normativa

**3. NO SE TUVO EN CUENTA LA FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO-LA OBLIGACIÓN NO ES CLARA EXPRESA NI EXIGIBLE FRENTE A LA COMPAÑÍA DE SEGUROS-ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.**

El auto No.107 “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTA MANDAMIENTO DE PAGO EN EL PROCESO DE COBRO COACTIVO N° 502” que resolvió librar mandamiento de pago a favor del Tesoro Nacional, adolece de una circunstancia de fondo en cuanto a la ejecutabilidad del título, para ello, resulta menester descomponer y aludir al artículo 422 del Código General del Proceso:

*“ARTÍCULO 422. TÍTULO EJECUTIVO. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.” (Énfasis es propio).*

Ahora bien, la circunstancia por la cual adolece el acto administrativo en particular de la ejecutabilidad de la que se vale el ente territorial, que impide que se exija el pago de la suma allí contenida, yace con clarividencia en cuanto a la ausencia de requisitos del título, especialmente frente al contenido de este al no contemplar una obligación actualmente expresa, clara y exigible que surta efectos obligacionales frente a la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, en atención a que el mandamiento de pago objeto de embate se profirió sin determinar cuál amparo de la póliza se iba a afectar, ni la cuantía del mismo.

En todos los casos el título ejecutivo reportado para el cobro coactivo por parte de la CGR, consiste

en un documento escrito constitutivo de un acto administrativo donde la CGR declara la responsabilidad fiscal o impone la multa respectiva, empero, para que el Auto No. 179 del 8 de abril de 2022 sea constitutivo de título ejecutivo era requisito necesario que constara en el documento la obligación expresa y exigible para con el tercero civilmente responsable, lo cual brilla por su ausencia, en tanto que al revisar el mencionado documento el mismo no cumple con los siguientes requisitos:

<b>i) Que conste en un documento.</b>	En todos los escenarios, el título ejecutivo presentado para el proceso de cobro coactivo por parte de la Contraloría General de la República se compone de un documento escrito que establece un acto administrativo en el cual la CGR declara la responsabilidad fiscal o impone la multa correspondiente. Esto es aplicable incluso al procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, en el cual la sentencia emitida durante la audiencia de decisión debe ser documentada por escrito
<b>ii) Que el documento provenga del deudor o su causante o sea oponible a este.</b>	En el ámbito del Procedimiento de Fiscalización Coactiva (PFC), el documento no es emitido por el deudor, sino por la dependencia o gerencia de la Contraloría General de la República que haya llevado a cabo el proceso de juicio fiscal. Este documento se vuelve vinculante para el deudor una vez que ha sido notificado con el acto administrativo de manera adecuada
<b>iii) Que emane de una decisión administrativa</b>	El título ejecutivo siempre consiste en un acto administrativo emitido por la entidad pública competente para llevar a cabo el proceso de responsabilidad o sanción fiscales, según corresponda.
<b>iv) Que el documento sea plena prueba contra el deudor</b>	La plena prueba del documento está condicionada a la autenticidad del mismo.

MANUAL DE JURISDICCIÓN COACTIVA VERSIÓN 2.0

Descendiendo lo anterior al análisis del Auto No. 179 del 8 de abril de 2022, refulge diáfananamente que el mismo no solo no contempla una obligación clara y exigible contenida en el documento frente a la compañía de seguros, sino que además no es oponible a mi representada, por cuanto no se tuvieron en cuenta las particularidades contenidas en el contrato de seguro instrumentado en la póliza N° 515-47-994000005295. Adviértase cómo el presunto título adolece de establecer una obligación clara y exigible respecto de la compañía de seguros, es decir, no se tiene claridad de las condiciones generales y particulares del contrato de seguros. Deberá verificar que no se realice una indebida acumulación de vigencias o de valores asegurados de las pólizas de seguros, ni mucho menos se estableció de manera clara el amparo que sería objeto de su afectación, como se observa a continuación:

**DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE**

Obra en el expediente como tercero civilmente responsable vinculada, la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, identificada con NIT 860.524.654, en calidad de Tercero Civilmente Responsable, de acuerdo con la expedición de la Póliza de manejo N° 515-47-99400005295, aseguradora vinculada al expediente mediante Auto No. 0063 de fecha 15 de febrero de 2015.

En tal sentido se debe ordenar la incorporación al fallo con responsabilidad fiscal de la póliza N° 515-47-99400005295, expedida por la Compañía ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, vinculada al presente proceso de responsabilidad fiscal como tercero civilmente responsable de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

Lo anterior por cuanto la póliza en comento tiene cubrimiento de los hechos irregulares, por cuanto amparó el objeto cuestionado por la presente actuación, en razón del detrimento patrimonial ocasionado a raíz del contrato referenciado, ya que se demostró que hubo incumplimiento por parte de la contratista, generándose así un daño patrimonial.

De lo anterior, emerge palmariamente que la obligación, clara, expresa y exigible, alegada por la respetable dirección de cobro coactivo, contenida en el Auto No. 179 del 8 de abril de 2022, no es clara y, de contera, no es exigible, ya que no se estableció cuál de los amparos concertados en el contrato de seguro debe ser objeto de afectación. Esto se debe a que no se motivó en el acto administrativo que da lugar al título ejecutivo dicha situación, hecho que no es de poca importancia, ya que la ley es taxativa al requerir que el mandamiento de pago que se derive de un título ejecutivo contemple los requisitos necesarios para su imposición o exigencia a quien se presume deudor.

En palabras del Consejo de Estado, para que las obligaciones puedan ser susceptibles de ejecución requieren cumplir requisitos de forma y fondo, respecto del fondo el Máximo Tribunal refiere que:

***“Una obligación es (i) expresa cuando está determinada en el mismo título, de forma nítida, sin que sea necesario acudir a lucubraciones, suposiciones o razonamientos lógicos jurídicos para determinarla. En este punto, no se puede soslayar que el título ejecutivo puede emanar de una confesión ficta o tácita, en razón de lo normado en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil; (ii) es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido y (iii) exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término, pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento.<sup>3</sup>*”**

Además de la innegable importancia de los requisitos que componen el título ejecutivo, el Honorable Consejo de Estado examina la efectividad del título en los siguientes términos:

***“específicamente respecto del cobro ejecutivo de las pólizas de seguro tomadas por los contratistas de la Administración para garantizar el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato estatal, es decir, en aquellos eventos en los que la Administración reclama judicialmente el pago de la indemnización contenida en esa póliza de seguro, se observa que ésta, constituye apenas, uno de los componentes del título ejecutivo*”**

<sup>3</sup> C.E., Secc. Tercera, Sent. 2000-01184, may. 29/2014. M.P. Conto Díaz del Castillo Stella

*complejo que en estos eventos de cobro ejecutivo de obligaciones contractuales a favor de la Administración, se debe conformar, y que comprende, no sólo la respectiva póliza -en la que consta el traslado del riesgo que el contratista de la Administración le hizo a la aseguradora, respecto de su deber de indemnizar a la entidad estatal por los perjuicios surgidos de su incumplimiento contractual-, sino también, el contrato estatal y el acto administrativo mediante el cual se declaró la existencia del siniestro*

*La obligación es expresa porque se encuentra especificada en el título ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer. Es clara cuando sus elementos están determinados o pueden inferirse de una simple revisión del título ejecutivo y es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de esta porno estar pendiente de un plazo condición”<sup>4</sup>*

Por las razones anteriores y por lo que se indicará, la obligación tampoco es exigible; por cuanto no es posible obligar a mi representada por la suma total de la que se soporta el mandamiento de pago, habida consideración de que ante la ausencia del requisito explícito del amparo que se pretende afectar, no era dable proferir mandamiento de pago contra mi representada, teniendo en cuenta que los amparos contenidos en la póliza N° 515-47-994000005295, resultan ser excluyentes entre sí, y ante la imposibilidad de acumular amparos, era obligación de la administración establecer y concertar el amparo que debía afectar en correlación con el daño patrimonial que alegó haberse probado en el decurso del procedimiento de responsabilidad fiscal No. 80233-064-958, adelantado en la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba – Contraloría General de la República.

Si bien, la póliza No. 515-47-994000005295 tiene por objeto garantizar el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista derivadas del contrato de prestación de servicio profesional No. PS-094-2015 suscrito entre la alcaldía municipal de Montelíbano y la señora Bibiana Ester Villorina Cancio, contrato objeto de investigación fiscal dentro del presente proceso de responsabilidad fiscal, no significa per se, que se deba proferir mandamiento de pago por la póliza en su totalidad, pues cada cobertura pactada asume un riesgo totalmente diferente; circunstancias que no puede pasar por alto la contraloría, pues tiene la obligación de: **“analizar las condiciones generales y particulares del contrato de seguros, deberá verificar que no se realice una indebida acumulación de vigencias o de valores asegurados de las pólizas de seguros”**, deberes que evidentemente, no se cumplieron en el presente caso.

En síntesis, el fallo con responsabilidad fiscal únicamente señaló el valor del daño patrimonial sin determinar qué sumas correspondían a incumplimientos y/o a fallas en la calidad del bien, así como el pago anticipado, lo que repercute directamente en la responsabilidad de la aseguradora y el

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Consejero Ponente: Milton Chaves García Bogotá D.C., quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020) Radicación Número: 15001-23-33-000-2014-00538-01 (24765)

amparo de la póliza de cumplimiento, dado que cada uno de los amparos prevé con claridad las situaciones que constituyen siniestro y afectan la póliza, por lo que no pueden asimilarse -como erradamente lo hace la Contraloría- todas las situaciones que configuraron el daño patrimonial y afectar la totalidad de los amparos cuando nada se estipuló en el auto que da lugar al recurrido título ejecutivo:

**SEGUNDO: DECLARAR como Tercero Civilmente Responsable a la AEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** al presente Fallo con Responsabilidad Fiscal, la siguiente Póliza, conforme a la parte motiva de este proveído – N° 515-47-994000005295, vigencia del 30 de septiembre de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2018.

Aunado a ello, sirva como prueba de la ausencia de los requisitos esenciales del título ejecutivo lo ordenado en el Auto No. 107 "por medio del cual se dicta mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo N° 502", en el cual tampoco se hace referencia a las sumas correspondientes a las que se obliga la compañía de seguros en relación a los amparos que se afectaron, dado que cada cobertura y amparo contempla un valor asegurado específico. Por lo tanto, no resulta apropiado emitir un mandamiento de pago sin el estudio previo de las condiciones requeridas por la normatividad para que dicho título sea exigible.

**SEGUNDO: SEGUNDO:** Librar mandamiento de pago a favor del Tesoro Nacional en la cuenta corriente No. 050-00119-7 DTN Banco popular, en contra de la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A.** por la suma de **CUARENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS TRECE MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$44.313.250)**, valor amparado en la póliza No. 515-47-994000005295, más los intereses moratorios de conformidad con lo señalado en el artículo 1080 del código de comercio, que corresponde al interés moratorio certificado por la Superintendencia Bancaria, aumentado en la mitad, desde la ejecutoria del título, hasta la realización del pago.

Lo anterior demuestra la falta de claridad del título ejecutivo y, en consecuencia, su falta de exigibilidad, toda vez que no existe certeza de cuáles es el amparo para afectar y las sumas correspondientes tanto al amparo de cumplimiento, el de calidad del bien, el de pago anticipado, y finalmente el amparo por pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones. La indeterminación por parte de la Contraloría en el Auto No. 179 del 8 de abril de 2022, del cual se sirve para proferir mandamiento de pago, constituye de manera inequívoca una falta del título ejecutivo, puesto que es requisito necesario que el título reúna una obligación clara y expresa y, en razón a ello, precaviendo que la el grupo de cobro coactivo argumente que el título ejecutivo corresponde a la totalidad de la póliza y que de ella emerge la obligación condicional de mi representada, debo indicar que tampoco es de recibo tal argumento, por cuanto la póliza No. 515-47-994000005295, contiene diversas coberturas que se hacen efectivas ante la realización del riesgo asegurado, sin que ello comporte que de un mismo hecho sea causa de afectación para la totalidad de los amparos contenidos en el contrato de seguro:

- Resulta improcedente pretender la afectación de la póliza No. 994000005295 en su

cobertura de pago anticipado toda vez, que el valor del contrato No. 094 de 2015 se celebró por valor de \$73.896.114.00 y el valor del detrimento se fijó en la suma de \$33.896.114.00, esto significa, que el valor entregado por concepto de pago anticipado (\$36.948.057.00) se ejecutó en su totalidad.

- Resulta improcedente pretender afectar la póliza No. 994000005295 en su cobertura de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones porque los hechos investigados no versan sobre el incumplimiento de las obligaciones laborales a cargo de la contratista Bibiana Ester Villorina Cancio.
- Resulta improcedente pretender afectar la póliza No. 994000005295 en su cobertura de calidad del bien por cuanto, el despacho no investiga hechos postcontractuales a la ejecución del contrato No. 094 de 2015.

Considerando lo expuesto, si el Grupo de cobro coactivo busca afectar la póliza No. 994000005295 en los cuatro amparos de manera simultánea con el propósito de cubrir de manera arbitraria el 100% del valor del detrimento patrimonial establecido, resulta legalmente inadmisibles la afectación sincrónica de dichos amparos. Esto se debe a que la concreción y afectación de uno de ellos conlleva irremediablemente a la imposibilidad de afectar los otros, en conformidad con lo estipulado en los artículos 1530, 1539, 1540 (inciso primero), 1541 y 1542 (inciso primero) del Código Civil. Estos artículos armonizan tanto con el propósito del seguro como con las condiciones generales del mismo. En virtud de lo anterior, y sin que se entienda como una aceptación, es necesario aclarar que la aseguradora sólo sería responsable de la suma asegurada en el AMPARO DE CUMPLIMIENTO, la cual asciende a la suma de **SIETE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS ONCE PESOS CON CUARENTA PESOS.**

En definitiva, el título ejecutivo, Fallo con Responsabilidad Fiscal, contenido en el Auto No. 179 del 8 de abril de 2022, resultado del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80233-064-958, llevado a cabo en la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba de la Contraloría General de la República, carece de los requisitos necesarios. Esto es, i) que conste en un documento, ii) que el documento provenga del deudor o su causante o sea oponible a este, iii) que emane de una decisión administrativa, iv) que el documento constituya plena prueba contra el deudor. Esto constituye razón suficiente para revocar el Auto No. 107 "mediante el cual se dicta mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo N° 502.

#### **4. NO SE TUVO EN CUENTA LA AUSENCIA POR AUSENCIA DE SOLIDARIDAD EN LAS OBLIGACIONES ENTRE TOMADOR Y ASEGURADORA.**

La obligación de mí representada, la compañía de seguros, emana de un contrato de seguro celebrado dentro de unos parámetros y límites propios de la autonomía de la voluntad privada y no

de la existencia de la responsabilidad que se pudiere atribuir al asegurado conforme lo establecido por el artículo 2341 del Código Civil y a las disposiciones precitadas en materia de Responsabilidad Civil, por tanto se encuentra frente a dos responsabilidades diferentes a saber: (I) La del asegurado por la responsabilidad que se le llegará a atribuir, cuya fuente de obligación indemnizatoria emana de la ley propia y (II) La de mí representada aseguradora cuyas obligaciones no emanan de la ley propiamente dicha, sino de la existencia de un contrato de seguro celebrado dentro de los parámetros dados por los artículos 1036 del Código de Comercio y S.S., encontrándose las obligaciones de mí representada debidamente delimitadas por las condiciones pactadas en el contrato de seguro celebrado, constituyéndose entonces las obligaciones del afianzado y de la aseguradora en obligaciones independientes y que no son solidarias.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado sin mayor disertación al respecto:

*“(…) En ese sentido, conforme lo dispone el artículo 1037 del Código de Comercio, **el asegurador es la persona que asume los riesgos del interés o la cosa asegurada, obligación muy diferente a la solidaridad derivada de un contrato o por ministerio de la ley, ya que es la realización del riesgo asegurado lo que da origen a la obligación del asegurador**, tal como lo dispone el artículo 1054 del Código de Comercio (…)” 5 (Subrayas y negrilla propias)<sup>5</sup>*

Entendido lo anterior, es preciso indicar que la solidaridad de las obligaciones en Colombia solo se origina por pacto que expresamente la convenga entre los contrayentes, lo anterior según el art. 1568 del Código Civil Colombiano que reza:

*“(…) En general cuando se ha contraído por muchas personas o para con muchas la obligación de una cosa divisible, cada uno de los deudores, en el primer caso, es obligado solamente a su parte o cuota en la deuda, y cada uno de los acreedores, en el segundo, sólo tiene derecho para demandar su parte o cuota en el crédito.*

*Pero en virtud de la convención, del testamento o de la ley puede exigirse cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la deuda, y entonces la obligación es solidaria o in solidum. La solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establece la ley.”*

De lo anterior, que deba siempre dejarse claro que las obligaciones de las compañías de seguros dimanen del contrato mismo, más no de las obligaciones que se debaten en el fondo del asunto, de allí, que no sea posible establecer una obligación indemnizatoria solidaria en cabeza de mí representada por la suma de CUARENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS TRECE MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$44.313.250), puesto que en el en el Auto No. 179 del 8 de abril de 2022, se declaró como responsables fiscales a Gabriel Alberto Calle Demoya, Paulina Del

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta CP. JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAD: 25000-23-27-000-2012-00509-01 (19879) del 21 de mayo del 2014.

Socorro Carbono Cuevas, y Bibiana Ester Villorina Cancio, esta última en calidad de afianzado en el contrato de seguro póliza N° 515-47-994000005295, lo cual implica que el título ejecutivo del cual se sirve el grupo de cobro coactivo debía establecer con claridad que la obligación del tercero civilmente responsable está delimitada por las condiciones pactadas en el contrato de seguro celebrado, constituyéndose entonces las obligaciones del afianzado y de la aseguradora en obligaciones independientes y que no son solidarias. Sin embargo, debido a que el título ejecutivo no cumple con los requisitos necesarios para establecer una obligación en contra de mi representada, es imperativo revocar el auto que dispuso el mandamiento de pago. Este procedimiento se justifica ante las numerosas deficiencias que presenta el título ejecutivo y su falta de conformidad con las directrices establecidas tanto en la ley como en las decisiones emitidas por las altas cortes. De lo contrario se estaría incurriendo en una falsa motivación de los actos administrativos que se expidan en el transcurso del presente procedimiento coactivo.

No puede perderse de vista en sede coactiva que la aseguradora no fue vinculada como gestora fiscal, su vinculación se hizo en calidad de tercero civilmente responsable, lo cual implica que la condena impuesta en el fallo con responsabilidad fiscal no es a título de culpa grave o dolo, sino que su obligación se deriva del contrato de seguro, es decir, que la obligación de mi representada únicamente estaría ligada respecto del beneficiario del contrato, y no a la totalidad de gestores fiscales que fueron hallados como responsables fiscales. En ese orden de ideas, debe el operador fiscal

#### **5. IMPOSIBILIDAD DE GENERAR INTERESES DE MORA POR CUANTO EL GRUPO DE COBRO COACTIVO DE CÓRDOBA OMITIÓ PRONUNCIARSE RESPECTO DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS EN EL TÉRMINO LEGAL OPORTUNO.**

Debe advertirse que el Grupo de cobro coactivo de Córdoba, no podrá imputar intereses de moratorios frente a mi representada debido a la omisión de este Grupo en pronunciarse sobre las excepciones que propuse dentro del término oportuno para ello. La acumulación de intereses de mora presupone un retardo injustificado en el cumplimiento de la obligación que se predica de la compañía de seguros. Sin embargo, cuando la propia administración no cumple con los términos procesales, en particular al no decidir en el término de 30 días las excepciones en el plazo establecido por la ley, se desvirtúa la razón de ser de dichos intereses.

El artículo 832 del Estatuto Tributario establece claramente un plazo para que la entidad ejecutora resuelva las excepciones presentadas, con el objetivo de garantizar tanto la celeridad y eficiencia del proceso coactivo. La falta de acción por parte del grupo de cobro coactivo no solo vulneró el derecho al debido proceso, sino que también compromete la equidad del procedimiento, prolongando indebidamente el estado de incertidumbre sobre las obligaciones fiscales que están siendo disputadas, situación que le es única y exclusivamente imputable al Grupo de Cobro

Coactivo de Córdoba en razón a que las excepciones fueron propuestas el 16 de noviembre de 2023, y la Resolución No.001, por medio del cual se resolvieron las excepciones propuestas contra el auto No.107 que dictó mandamiento de pago fue apenas notificado el 10 de abril de 2024, como a continuación se señala:

RADICACIÓN EXCEPCIONES FRENTE AL AUTO QUE DICTÓ MANDAMIENTO DE PAGO// PROCESO DE COBRO  
COACTIVO N° 502//ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C

Notificaciones GHA <notificaciones@gha.com.co>

Jue 16/11/2023 15:17

Para: cgr\_cdjffc\_sec.comun@contraloria.gov.co <cgr\_cdjffc\_sec.comun@contraloria.gov.co>; CGR Responsabilidad Fiscal (CGR)  
<responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co>

CC: camiloe.jimenez@contraloria.gov.co <camiloe.jimenez@contraloria.gov.co>; army.soto@contraloria.gov.co <army.soto@contraloria.gov.co>;  
sec.comun.cordoba@contraloria.gov.co <sec.comun.cordoba@contraloria.gov.co>



80233

Montería,

Contraloría General de la República :: SGD 10-04-2024 08:39  
Al Contralor Cite Este No.: 2024EE0064699 Folio Anexo B FAD  
ORIGEN 80233 GRUPO DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE CÓRDOBA / ALICIA MARGARITA  
GRACIANO RIVEROS  
DESTINO GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA / G. HERRERA & ASOCIADOS ABOGADOS S A S  
ASUNTO ASUNTO: NOTIFICACION POR MEDIOS ELECTRONICOS - P.J.C 502  
085  
2024EE0064696



La Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba de la Contraloría General de la República, con el objeto de cumplir con lo ordenado en el artículo 106 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011, en concordancia con el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011 y los Artículos 9 y 10 de la Ley 1581 de 2012, procede a notificar a:

Señor  
GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA  
Correo electrónico: [notificaciones@gha.com.co](mailto:notificaciones@gha.com.co)

Asunto: Notificación por Medios Electrónicos – P.J.C 502

Por lo tanto, considero razonable argumentar que, bajo circunstancias donde la administración no ha actuado conforme a los mandatos legales y procedimentales, específicamente al omitir pronunciarse sobre mis excepciones en el término de 30 días, no debería proceder la generación de intereses de mora sobre las sumas objeto del cobro coactivo. Esta postura está alineada con los principios de justicia y equidad que deben prevalecer en la administración de las obligaciones fiscales, asegurando que cualquier carga adicional impuesta a mí representada, como los intereses de mora, solo se aplique en contextos donde su imposición sea jurídicamente justificable.

### III. PETICIONES

**PRIMERO:** Solicito que se **REPONGA** para seguidamente **REVOCAR** la Resolución No.001 del 20 de febrero de 2024, por cuanto el Grupo de Cobro Coactivo no se pronunció ni motivó su decisión respecto de las excepciones propuestas por la compañía de seguros: **i) FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO POR INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN., ii) FALTA DE COMPETENCIA DE LA GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE CÓRDOBA GRUPO DE COBRO COACTIVO-COMO CONSECUENCIA DE LA FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO, iii) DESCONOCIMIENTO DE LAS NORMAS PROPIAS DEL PROCEDIMIENTO COACTIVO** y en

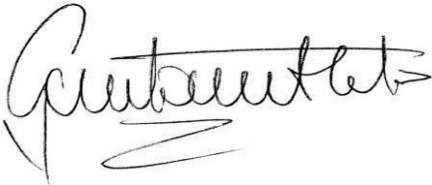
subsidio de lo anterior iv) IMPOSIBILIDAD DE GENERAR INTERESES DE MORA POR CUANTO EL GRUPO DE COBRO COACTIVO DE CÓRDOBA OMITIÓ PRONUNCIARSE RESPECTO DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS EN EL TÉRMINO LEGAL OPORTUNO, por las razones antes expuestas.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **ORDENE** el archivo del presente proceso de cobro coactivo en contra de la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C**

### NOTIFICACIONES

A mi mandante y al suscrito apoderado en la Calle 69 No. 4 – 48 oficina 502 en la ciudad de Bogotá. Para efectos de notificación electrónica, según lo previsto en el artículo 162 numeral 7, la dirección electrónica es: [notificaciones@gha.com.co](mailto:notificaciones@gha.com.co). Asimismo, podré ser contactado al número telefónico: 3184042095.

Cordialmente,



**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**  
C.C. No. 19.395.114 de Bogotá D.C.  
T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.