

Señores

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO -IDU

SUBDIRECCIÓN TÉCNICA JURÍDICA Y DE EJECUCIONES FISCALES

E. S. D.

REFERENCIA:	PROCESO DE COBRO COACTIVO
EXPEDIENTE:	912951AC. 724/18
PROCESO COACTIVO:	169994
DIRECCIÓN DEL PREDIO:	TV 60 115 58 TO B OF 607
MATRÍCULA INMOBILIARIA:	050N20418520
CHIP:	AAA0177ELNN

ASUNTO: EXCEPCIONES A MANDAMIENTO DE PAGO

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, mayor de edad, vecino de la ciudad de Cali, identificado con la cédula de ciudadanía N° 19.395.114, abogado titulado y en ejercicio, portador de la tarjeta profesional No 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderado especial de **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**, identificada con NIT 860.002.183-9, dentro del término previsto en el artículo 830 del Estatuto Tributario Nacional, acudo a esa entidad territorial para presentar **EXCEPCIONES CONTRA EL MANDAMIENTO DE PAGO** proferido por la Subdirección Técnica y Jurídica y de Ejecuciones Fiscales de Cobro Coactivo, atendiendo los siguientes fundamentos:

I. OPORTUNIDAD

En primer término, debe advertirse que el presente escrito se presenta dentro de la oportunidad correspondiente, en consideración a que el día 8 de febrero de 2024, se surtió la notificación de manera electrónica del auto del mandamiento de pago del proceso de la referencia del 15 de diciembre de 2023, por lo tanto, se concedió el término de (15) días para presentar excepciones o recursos si los tuviere frente a la misma, los cuales comenzarían a correr 5 días a partir del envío del correo electrónico, que iniciaron a contar desde el 14 de febrero de 2024 y fenecen el día 5 de marzo de 2024, en consecuencia me encuentro dentro del término para presentar las siguientes excepciones.

II. CONSIDERACIÓN PRELIMINAR

De acuerdo con lo señalado por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU en el acto administrativo, expedido en el marco del proceso de cobro coactivo No. 169994, que libró mandamiento de pago del 15 de diciembre de 2023, AXA Colpatria Seguros es un presunto deudor solidario junto con EPS Sura, U. A. E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Fondo de Pensiones Skandia, Coomeva EPS, Humana Vivir S.A. E.P.S., Saludvida S.A. Empresa Promotora de Salud, Aliansalud EPS, E.P.S. Sanitas, Superintendencia de Sociedades, Instituto de Seguro Social Colpensiones, Alcaldía Mayor de Cartagena, Golden Cross S.A. EPS, Nueva EPS S.A., Fosyga, Salud Total S.A. Entidad Promotora De Salud, Cesantías y Pensiones Porvenir, Colfondos, Fondo de Pensiones Obligatorias Protección, Fondo de pensiones horizontes, EPS Saludcoop, por el concepto de la Contribución de Valorización por Beneficio LOCAL autorizada mediante el Acuerdo

YMLM

724 de 2018, sobre el bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 050N20418520, ubicado en la transversal 60 #115-58, Torre B Oficina 607, por un valor de dos millones quinientos noventa y u mil ochocientos noventa y un pesos \$ 2.591.891.

CAPITULO I

I. EXCEPCIONES AL MANDAMIENTO DE PAGO

1. INEXISTENCIA DE TITULO EJECUTIVO

En el caso objeto de estudio no existe un título ejecutivo, ante la ausencia de una obligación clara, expresa y exigible que obligue a mi poderdante al pago de la contribución emanada del impuesto de valorización del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 050N20418520, ubicado en la transversal 60 #115-58, Torre B Oficina 607, toza vez que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en el acto administrativo por medio del cual inició el proceso de cobro coactivo no incluyó el estado de cuenta.

Al cotejar la información remitida, solo se establece cuál es el valor a pagar. Np obstante, la resolución está totalmente desprovista de los documentos que soporten el cobro de la contribución, el acto que establezca el monto líquido de la contribución, ni la certificación de deuda, que permita establecer la viabilidad del cobro. En otras palabras, no se pormenorizan los saldos adeudados ni se establecen las fechas a partir de las cuales fueron exigibles, para determinar la existencia de un título ejecutivo. En ese sentido, al no existir un título claro, expreso y exigible no está obligada Axa Colpatria Seguros S.A., a pagar la contribución de valorización por beneficio local autorizada mediante Acuerdo 724 de 2018.

Para empezar, hay que establecer que no todos los documentos emanados de la administración pública o de personas de derecho privado pueden considerase títulos ejecutivos, solos los documentos que cumplan con ciertas características puede ser llamado de esa forma y por tanto ser cobrados por la vía coactiva.

En efecto, la ley y la jurisprudencia establecen que un título ejecutivo debe ser claro, expreso y exigible. En ese sentido, si el título que se pretende hacer valer carece de alguna de estas características no podrá cobrarse por la vía ejecutiva – proceso de cobro coactivo. En ese sentido, para que la obligación contenida en el título sea clara deben estar determinados inequívocamente los factores que la determinan, expresa cuando de su redacción no queda duda alguna de la existencia de una obligación en cabeza del deudor a favor del acreedor y es exigible cuando llegada la fecha en que debía cumplirse con la obligación contenida en el título el deudor no cumple con esta.

“Artículo 828. TÍTULOS EJECUTIVOS. Prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su declaración.

2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.

YMLM

4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declara el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.

5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.

PARÁGRAFO. Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia el valor de las liquidaciones privadas u oficiales.

Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.”

A partir de lo anterior, es importante realizar una explicación detallada de los motivos por los cuales la administración a través del proceso de cobro coactivo No. 169994 no cumplió los requisitos para la existencia de un título ejecutivo.

2. EL AUTO QUE LIBRÓ MANDAMIENTO DE PAGO DENTRO DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO NO. 169994, NO CUMPLE CON EL REQUISITO DE CLARIDAD

Teniendo en cuenta que a mi representada se le notificó únicamente el auto que libró mandamiento de pago, este documento no contiene los valores a cobrar detallados de forma clara, como quiera que, no existe prueba de los procedimientos o documentos que sustentaron el valor que se pretende cobrar. Por este motivo, el auto que se discute carece de un sustento documental que dé cuenta de los procesos previos para llegar al valor que se pretende cobrar, demás, no existe solidaridad entre los dueños del predio, por lo tanto, se debió haber esclarecido cuál era el valor a pagar por parte de Axxa Colpatria Seguros S.A.

Lo anterior no permite que se cumpla el requisito de claridad, en la medida que no se tiene certeza de los soportes que sustentaron el cobro coactivo que se discute y reprocha mediante el presente escrito. Adicionalmente, es importante mencionar que cualquier actuación de la administración y en especial el proceso de cobro coactivo debe contar con una motivación suficiente, lo que se traduce en el caso concreto a que la claridad de título ejecutivo se traduce en que la administración, para justificar su decisión debió acompañar el auto por medio del cual se libra mandamiento de pago los documentos, liquidaciones y en general todo el expediente administrativo que justificó el proceso de cobro coactivo.

Pues de lo contrario el auto que libró mandamiento de pago no se encuentra debidamente sustentado, lo que se traduce en la falta de claridad del mismo y por lo cual se incumple uno de los requisitos para la existencia de un título ejecutivo.

En consecuencia, siendo este documento un requisito *sine qua non* para iniciar el cobro coactivo, pues es el único que justifica y sustenta la deuda, no se puede entender que la obligación que se pretende hacer exigible es clara, pues se reitera, la falta del certificado del estado de cuenta genera que no exista certeza de cuál es la obligación y el valor real de la misma.

3. EL AUTO QUE LIBRÓ MANDAMIENTO DE PAGO DENTRO DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO NO. 169994 NO CUMPLE CON EL REQUISITO DE SER EXPRESO

YMLM

Para efectos del cumplimiento de este requisito, la administración debió demostrar que la obligación que se pretende cobrar tenga sustento que permita establecer la veracidad de los cobros y la justificación de los mismos, para de esta forma dar cumplimiento al requisito de ser expreso. Por lo que, no se puede hablar de una obligación expresa dentro del proceso de cobro coactivo No. 169994 en la medida que la falta de detalle y justificación del valor que se pretende cobrar por parte de la administración, se traduce en la imposibilidad de cumplir con este segundo requisito para la existencia de un título ejecutivo, como lo es que este sea expreso y obliga a la administración a no continuar con un proceso de cobro coactivo que como se indicó carece de los elementos esenciales para hablar de un título ejecutivo.

Al respecto el Consejo de Estado en Sentencia del 30 de mayo de 2013, puntualizó lo siguiente:

“(...) La obligación debe ser expresa porque se encuentra especificada en el título ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer. Debe ser clara porque los elementos de la obligación (sujeto activo, sujeto pasivo, vínculo jurídico y la prestación u objeto) están determinados o, por lo menos, pueden inferirse por la simple revisión del título ejecutivo. Y debe ser exigible porque no está pendiente de cumplirse un plazo o condición. La obligación de dar transmite al acreedor el dominio u otro derecho real. La obligación de hacer, por su parte, impone al deudor el deber de realizar un hecho positivo, pero no implica la transmisión de ningún derecho real. La obligación de no hacer, en cambio, prohíbe al deudor ejecutar ciertos actos que, sin existir tal prohibición, podría hacerlos libremente. Ahora bien, el título ejecutivo que habilita la ejecución forzada puede ser simple o complejo, según la forma en que se constituya. Es simple cuando la obligación consta en un solo documento del que se deriva la obligación clara, expresa y exigible. Y es complejo cuando la obligación consta en varios documentos que constituyen una unidad jurídica, en cuanto no pueden hacerse valer como título ejecutivo por separado (...)”¹

Por lo tanto, la obligación debe ser expresa porque se encuentra especificada en el título ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer.

4. EL AUTO QUE LIBRÓ MANDAMIENTO DE PAGO DENTRO DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO NO. 169994 NO CUMPLE CON EL REQUISITO DE EXIGIBILIDAD O SER ACTUALMENTE EXIGIBLE

Este requisito debe analizarse a partir de los requisitos por previos a la expedición del auto por medio del cual se libra mandamiento de pago, dado que, sin el cumplimiento de los requisitos previos, la obligación que se pretende cobrar no se encontraría exigible, esto por falta del cumplimiento de los pasos previos al proceso de cobro coactivo. En efecto, la Resolución 6015 de 2020 el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU estableció el procedimiento que debe surtir para llegar al procedimiento de cobro coactivo.

En ese orden de cosas, la administración debe llevar a cabo las siguientes etapas previas al inicio del cobro coactivo. En primer lugar, debe llevarse a cabo el proceso de cobro ordinario, luego el proceso de cobro persuasivo y por último debe tramitarse la certificación del estado de cuenta. Todos estos requisitos indispensables para poder tramitar el proceso de cobro coactivo, debido a que, a falta de alguno de ellos, la administración no puede ni siquiera plantearse la posibilidad de iniciar el cobro persuasivo, como quiera que no podría hablarse de una obligación actualmente

¹ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Radicado: 25000-23-26-000-2009-00089-01(18057)

exigible, pues falta se surtan los trámites previos para establecer la exigibilidad de la obligación que da origen al proceso de cobro coactivo.

Aterrizando lo anterior al presente asunto, no existe pruebas que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU haya agotado los trámites previos para el inicio del proceso de cobro persuasivo. Esto debido a que dentro de los documentos remitidos por medio de los cuales se notifica a mi representada el proceso de cobro coactivo No. 169994 no existe una sola prueba que dé cuenta que por parte de la administración se haya llevado a cabo el proceso de cobro ordinario, cobro persuasivo y se haya expedido la certificación del estado de cuenta. Evento que no permite que se cumpla el procedimiento previo al inicio del proceso

de cobro coactivo, lo que se traduce en que no se encuentra cumplido el requisito relativo a que la obligación sea actualmente exigible, en la medida que no se cumplieron los procedimientos previos, obligatorios e indispensables para llevar a cabo el proceso de cobro coactivo.

A partir de todo lo anteriormente referido, es evidente que el auto por medio del cual se libra mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo No. 169994 no cumple los requisitos para que se considere que existe un título ejecutivo, pues como se demostró, no se cumplen los requisitos para que una obligación sea considerada como tal. En otras palabras, la obligación no cumple con los requisitos de ser clara, expresa y actualmente exigible por las razones ya anotadas. En consonancia, la Corte Constitucional en lo referente a las características de los títulos ejecutivos establece:

*“Los títulos ejecutivos deben gozar de dos tipos de condiciones: formales y sustanciales. Las primeras exigen que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación “(i) sean auténticos y (ii) emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme.” Desde esta perspectiva, el título ejecutivo puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento, o complejo, cuando la obligación está contenida en varios documentos. Las segundas, exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. Es decir, **que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible. Es clara la obligación que no da lugar a equívocos, en otras palabras, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Es expresa cuando de la redacción misma del documento, aparece nítida y manifiesta la obligación. Es exigible si su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, dicho de otro modo, si se trata de una obligación pura y simple ya declarada**”*

A partir de lo anterior, es evidente que el proceso gira en torno a un título complejo, es decir que necesita del cumplimiento de una serie de requisitos para considerarse válido y pueda surtir los efectos que se pretenden exigir. Sin embargo, como no se cumplieron los requisitos propios de un título ejecutivo, no puede la administración iniciar un proceso de cobro en la medida que no existe un verdadero título ejecutivo del cual se puedan hacer exigibles las obligaciones de pago que se buscan. En ese sentido es claro que el acto administrativo no puede considerarse un título ejecutivo apto para ser reclamado por vía ejecutiva y cobro coactivo, toda vez que no goza de las

² Corte Constitucional, Sentencia T-747 de 2013

exigencias que la ley estipula para que un documento sea de este tipo a saber, ser claro expreso y exigible.

En conclusión, el acto administrativo expedido por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU por medio del cual se libró mandamiento de pago en contra de mi poderdante no configura un título ejecutivo por no ser contentivo de los requisitos sine qua non para su estructuración, de acuerdo a la normatividad aplicable al recaudo de la contribución. En consecuencia, no puede ser reclamado por vía coactiva, dada la falta de claridad, expresividad y exigibilidad al no contar con los documentos requeridos para la conformación del título ejecutivo complejo que reviste esta clase de contribuciones, pues en el evento de no allegarse junto con la liquidación oficial, en certificado de deuda, entre otros documentos necesarios para exigir el pago por vía coactiva, las gestiones adelantadas son inviables. En ese sentido AXA Colpatria Seguros S.A. no puede ser obligada al pago de la contribución en mención por vía coactiva pues el Instituto de Desarrollo Urbano IDU carece de un título ejecutivo claro, expreso y exigible.

5. INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN SOLIDARIA

En el caso objeto de estudio, es claro que no se puede predicar que exista una solidaridad de la obligación tributaria, en cabeza de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., ni en ninguno de los copropietarios del inmueble gravado con el impuesto de valorización toda vez que: (i) el Estatuto Tributario en el artículo 831 establece que contra el mandamiento de pago procederá la excepción de discutir la calidad de deudor solidario de la obligación tributaria y (ii) el artículo 1568 del Código Civil establece que solo podrán ser fuente de las obligaciones solidarias la ley, el testamento y la convención, es decir, los acuerdos no pueden ser fuente de una obligación solidaria.

Visto lo anterior, es claro que en cabeza de mi prohijada no existe una obligación solidaria que la obligue a responder por la totalidad del valor del impuesto de valorización como pretende lo haga el Instituto de Desarrollo Urbano IDU así pues, a mi representada solo le corresponde pagar el impuesto sobre su cuota parte del predio gravado. Dicho lo anterior, se procederá a desarrollar los argumentos expuestos así:

6. EXCEPCIÓN DE LA CALIDAD DE DEUDOR SOLIDARIO ARTÍCULO 831 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO.

Sea lo primero decir que en el caso objeto de estudio, el Consejo de Bogotá D.C. excedió sus atribuciones normativas al momento de expedir el Acuerdo 724 de 2018 al establecer que cuando haya copropiedad en un predio sujeto al pago del impuesto de valorización todos los propietarios del inmueble estarán obligados solidariamente al pago de la contribución. Ello toda vez que dicha disposición contradice abiertamente el Estatuto Tributario el cual establece que una de las excepciones que el sujeto pasivo de la obligación tributaria puede formular contra el mandamiento de pago es la calidad de deudor solidario.

En ese sentido, no puede una norma de menor jerarquía legal contradecir una prerrogativa de defensa otorgada a los sujetos pasivos de la obligación tributaria por una ley expedida por el Congreso de la República.

En ese sentido, para respaldar lo expuesto es necesario iniciar estudiando las disposiciones legales del ordenamiento jurídico nacional que comprende las normas y los pronunciamientos

jurisprudencias. En ese sentido, la Constitución Política de Colombia frente a la definición de ley establece:

“Artículo 150. Corresponde al congreso hacer las leyes. Por medio de ellas se ejercen las siguientes funciones:

(...)

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

(...)

Artículo 157: Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobada en primer debate en la correspondiente comisión permanente en cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanente de cada Cámara.

3. Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido sanción del Gobierno.”

De la lectura anterior se puede concluir que solo se puede llamar “ley” a una disposición normativa que haya sido expedida por el Congreso de la República en ejercicio de sus facultades legislativas, en ese sentido, es claro que el principal órgano legislativo en el país es el Congreso luego, pese a las prerrogativas que tienen las Asambleas y los Consejos para reglamentar ciertas materias, siempre existirá una jerarquía normativa. Lo anterior regla incluye por supuesto a las regulaciones en materia tributaria. En ese sentido, la Corte Constitucional sobre la atribución de legislar en materia tributaria ha dicho:

“Si bien encuentra límites y restricciones que se desprenden del mismo texto constitucional, la atribución de legislar en materia tributaria, principalmente encomendada al Congreso de la República, es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal. Así, mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio el de la autonomía legislativa para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo”³

De lo manifestado por la corte se puede afirmar que es en cabeza del Congreso de la República en quien reposa la más amplia facultad de legislar en materia tributaria siendo su único límite la Constitución Política de Colombia como norma de normas. No siendo lo anterior suficiente, la Corte Constitucional ha establecido que el ordenamiento jurídico nacional tiene una jerarquía la cual ha explicado de la siguiente manera:

“El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto,

³ Corte Constitucional, sentencia C- 222 de 1995.

diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo deben tener por objeto el obediencia y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella.

En lo que concierne a la competencia normativa de las autoridades territoriales, dentro del marco de la autonomía de las entidades de esta naturaleza que consagra el preámbulo de la Constitución, las atribuciones que corresponden a los departamentos y municipios deben ejercerse de conformidad, no sólo con las disposiciones de la Carta, sino también con las de la ley. Todo ello, dentro del marco de la autonomía que les corresponde, es decir dejando a salvo la exclusiva competencia normativa que las autoridades territoriales tienen en los asuntos que la Constitución señala como atribuciones propias suyas.

De la condición jerárquica del sistema jurídico se desprende la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa. Así, aunque la Constitución no contemple expresamente la llamada excepción de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquías normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, y que, en ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras a las cuales por disposición constitucional deben subordinarse, es decir, la excepción de legalidad, resulta acorde con la Constitución. La Corte aprecia que, en principio, una norma legal que se limitara a reiterar el orden jurídico que emana de la Constitución y a autorizar la inaplicación de las normas que irrespetaran tal orden, sería constitucional”⁴

Es claro entonces, que la Corte Constitucional afirma que dentro del ordenamiento nacional existe una jerarquía normativa. La Constitución Política es norma de normas, luego se encuentran la Ley que como se explica en líneas anteriores solo puede ser expedida por el Congreso de la República en ejercicio de sus facultades legislativas y luego vienen los Decretos, las Ordenanzas y por supuesto, los Acuerdos, entre otras. Es claro que, pese a que es la misma Constitución la que otorga a las autoridades territoriales la facultad de regular ciertas materias, lo promulgado deberá ajustarse no solo a lo estipulado en la Constitución sino además a lo establecido en la Ley ya que esta goza de una jerarquía superior.

Aterrizando todo lo anterior al caso en concreto, es necesario poner de presente que el Estatuto Tributario es una Ley expedida por el Congreso de la República en ejercicio de sus facultades legislativa, dentro de este cuerpo normativo en el artículo 831 establece:

“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 Corte Constitucional, sentencia C-027 de 2000

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.

PARAGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 84 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones :

1. La calidad de deudor solidario.

2. La indebida tasación del monto de la deuda”

Por otro lado, el Acuerdo 724 de 2018 expedido por el Concejo de Bogotá establece:

“ARTÍCULO 3.- SUJETO PASIVO. Son sujetos pasivos de la contribución de valorización, los propietarios y poseedores de bienes inmuebles que con ocasión a la ejecución de la obra, plan o conjunto de obras estén ubicados en la zona o área de influencia al momento de la asignación del tributo.

También lo serán:

1. Los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

2. Los concesionarios o beneficiarios mediante cualquier tipo de autorización, de la operación de los bienes de uso público que integren la infraestructura aeroportuaria que se hayan entregado por el Estado a particulares y los propietarios de este tipo de infraestructura aeroportuaria que hubiere sido privatizada.

3. El fideicomisario, cuando la propiedad esté en fideicomiso.

4. Quién ostente la nuda propiedad de inmuebles, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria señalada en el parágrafo de este artículo.

Parágrafo: Los propietarios y poseedores bienes inmuebles responderán solidariamente por el pago de la contribución, al igual que los fideicomitentes y/o beneficiarios del respectivo patrimonio, y los propietarios y/o nudos propietarios.” (Negrilla fuera del texto original)

De las normas transcritas anteriormente se puede afirmar por un lado que el Estatuto Tributario permite que el deudor de una obligación tributaria alegue como excepción la calidad de deudor solidario, tal como sucede en el caso concreto donde AXA Colpatria, es solo propietaria de una porción del predio gravado con el impuesto de valorización y por otro lado, que el Acuerdo 724 de 2018 que se encarga de regular lo concerniente al impuesto de valorización en Bogotá obliga a la pluralidad de propietarios de un mismo bien a ser deudores solidarios de la obligación tributaria, es decir, restringe las excepciones que se pueden formular contra el mandamiento ejecutivo.

En ese entendido, es claro que el Acuerdo 724 contradice al Estatuto Tributario el cual tiene carácter de ley en ese sentido, no es dable la aplicación del artículo 3 del Acuerdo 724 pues, la Ley estatutario explícitamente concede al deudor la prerrogativa de excepcionar la calidad de deudor solidario, en ese sentido, no puede una norma de menor jerarquía estipular una disposición completamente contraria más aún si esta es en detrimento del derecho de defensa del obligado fiscal.

En conclusión, AXA Colpatria, no está obligada a asumir la totalidad del pago del impuesto de valorización sobre el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 050N20418520, toda vez que no es propietaria de la totalidad del mismo, en ese sentido, le es dable en aplicación del Estatuto Tributario invocar la excepción de calidad de deudor solidario, excepción que obligaría al Instituto de Desarrollo Urbano IDU a liquidar el valor del impuesto de valorización solo teniendo en cuenta su cuota parte del bien. Así pues, mi representada solo está obligada a pagar el impuesto de valorización una vez el IDU lo haya liquidado de forma correcta, esto es, solo cobrando el valor al que está obligada en proporción al porcentaje de propiedad que tiene sobre el inmueble.

7. EL ACUERDO 724 DE 2018 NO ES FUENTE DE LA OBLIGACIÓN SOLIDARIA

En el caso concreto, el Acuerdo no puede ser fuente de la obligación solidaria toda vez que el artículo 1568 del Código Civil especifica cuales son las fuentes de las obligaciones. En ese entendido el Acuerdo 724 de 2018 no puede imponer a los copropietarios de un bien gravado con el impuesto de valorización ser deudores solidarios más aún cuando existe una ley a saber, el Estatuto Tributario que explícitamente permite como medio exceptivo con el mandamiento de pago la discusión de la solidaridad de la obligación tributaria. Por lo anterior, AXA Colpatria Seguros de Vida no puede ser obligada al pago de la totalidad del impuesto de valorización del bien inmueble No. 050N20418520.

En el ordenamiento jurídico colombiano la ley ha establecido específicamente cuales son las fuentes de las obligaciones de carácter solidario, en ese sentido el Código Civil establece:

“Artículo 1568. – 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 solo a su parte o cuota en la deuda y cada uno de los acreedores, en el segundo, sólo tiene derecho a reclamar su parte o cuota en el crédito. Pero en virtud de la convención, del testamento o de la ley puede exigirse a cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la deuda, y entonces la obligación es solidaria o insolidum.

La solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establece la ley.” (Negrilla fuera del texto original)

De lo anterior se puede inferir que la regla general en el derecho colombiano es que las obligaciones sean divisibles, es decir, que cada deudor solo esté obligado a pagar su cuota en el crédito y que la excepción a la regla general es que en algunas ocasiones que deben estar expresamente dispuesta en la ley, en el convenio o en el testamento, la totalidad de los deudores pueden estar obligados a pagar el valor total del crédito y no solo su cuota parte. Esta interpretación es reafirmada por el Dr. Guillermo Ospina Fernández quien señala:

“De suerte que en la actualidad la única fuente de estas es el acto jurídico.

(...)

Además, a falta de la ley que establezca la solidaridad activa o pasiva, para que esta exista es indispensable una disposición expresa del testamento o de la convención, pues la solidaridad no se presume.”

Dicho lo anterior es pertinente recordar el concepto de testamento, convenio y Ley. En cuanto al testamento el Código Civil lo define como:

“Artículo 1055. – El testamento es un acto más o menos solemne, en que una persona dispone del todo o de una parte de sus bienes para que tenga pleno efecto después de sus días, conservando la facultad de revocar las disposiciones contenidas en él mientras viva”⁵

Se puede afirmar que para que el testamento sea fuente de la obligación solidaria, debe haber quedado esta disposición expresamente consagrada en el escrito que contiene la última voluntad del causante. Por otro lado, la convención según el Código Civil se define como:

“Artículo 1495. – Contrato o convención es un acto por el cuál una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas.”

Respecto a la convención, en esta se requiere que ambas partes contratantes aprueben que la obligación contenida en el contrato sea de carácter solidario, es decir, requiere la participación de la voluntad de ambas partes. Por último, pese a que la Constitución Política de Colombia no define explícitamente el concepto de ley si establece que esta emana solamente del Congreso de la República así:

“Artículo 150. – Corresponde al congreso hacer las leyes.”

En ese sentido, solo puede considerarse “Ley” las disposiciones normativas emanadas del Congreso de la República lo que implica que hayan seguido el procedimiento dentro de esa corporación para poder convertirse en ley. Así pues, si bien es cierto que la Constitución Política les concede a las entidades territoriales la facultad de imponer contribuciones a sus ciudadanos, en ningún lugar establece que los instrumentos donde estén contenidas tengan carácter de ley, ellos se pueden interpretar de la lectura de las siguientes disposiciones contenidas en la Constitución Política de Colombia:

Artículo 317. – Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrán exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Artículo 338. – En tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas y los consejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, lo sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y la tarifa de los impuestos.”

⁵ Guillermo Ospina Fernández, régimen general de las obligaciones, octava edición, editorial Temis, Bogotá, Colombia.

De la lectura de las disposiciones jurídicas anteriores, se puede afirmar que los acuerdos no tienen carácter de ley ya que son discriminados como un instrumento normativo diferente de la ley y de las ordenanzas y, por otro lado, si bien la Constitución faculta a los entes territoriales a imponer contribuciones fiscales, a fijar los sujetos activos y pasivo de estas, los hechos y las bases gravables así como la tarifa, no las faculta para establecer procedimientos especiales para la realización del cobro coactivo. En ese sentido, todos los impuestos de creación territorial deben ceñirse en cuanto al procedimiento para iniciar el cobro coactivo a lo dispuesto en el Decreto 624 de 1989 “Estatuto Tributario” ya que este emana directamente del Congreso de la República y por ende tiene carácter de ley.

En ese sentido, no puede el Consejo Distrital de Bogotá establecer por medio de un acuerdo que el impuesto de valorización es una obligación solidaria, toda vez que ese instrumento no es un testamento, un acuerdo y mucho menos una ley. Entonces, el acuerdo no es una fuente de la obligación solidaria y en cambio el Decreto 624 de 1989 si lo es al tener carácter de ley. Este último se dispone que el deudor de una obligación tributaria puede contra el mandamiento de pago excepcionar la calidad de deudor solidario.

En conclusión, no se puede ordenar que la obligación de pago del impuesto de valorización sea de carácter solidario ya que no puede ser fuente de la obligación solidaria al no ser una ley, un testamento o una convención. En ese sentido en virtud del Acuerdo 724 de 2018 no puede ser obligada Axa Colpatria Seguros de Vida S.A. a pagar el valor total del impuesto de valorización correspondiente al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 050N20418520, por el contrario, a mi poderdante solo podrá cobrársele el impuesto en proporción con su porcentaje de propiedad sobre el predio.

8. INDEBIDA TASACIÓN DEL MONTO DE LA DEUDA

En consonancia con la excepción planteada en líneas precedentes, se formula esta bajo el entendido de que, ante la inexistencia de solidaridad entre los adjudicatarios ejecutados en este proceso, es perfectamente lógico concluir que la deuda ejecutada por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, se encuentra indebidamente tasada. Pues lejos de ser calculada conforme al porcentaje de propiedad que a cada adjudicatario se le asignó, se calculó la misma basándose en una inexistente solidaridad. Circunstancia que deberá ser tomada en cuenta a efectos de que la misma sea recalculada considerando el porcentaje de propiedad que tiene cada uno de los ejecutados en el bien ubicado en la transversal 60 #115-58, Torre B Oficina 607, identificado con matrícula inmobiliaria No. 050N20418520.

Frente a este punto vale la pena recordar que el parágrafo del artículo 831 del Estatuto Tributario prevé la posibilidad de proponer como excepción la mencionada INDEBIDA TASACIÓN DEL MONTO DE LA DEUDA tal como se observa:

“ARTICULO 831. EXCEPCIONES. *Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:*

1. *El pago efectivo.*
2. *La existencia de acuerdo de pago.*

YMLM

3. La 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.

PARAGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 84 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones :

1. La calidad de deudor solidario.
2. La indebida tasación del monto de la deuda”

De modo que una vez desvirtuada la solidaridad, por sustracción de materia se encuentra palmario que la deuda contenida en el mandamiento de pago del 15 de diciembre de 2023 proferido por la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales, se encuentra tasada de manera equivocada, pues se cobra el valor de Dos Millones Quinientos Noventa y un Mil Ochocientos Noventa y Un Pesos \$ 2.591.891, a todos y cada uno de los adjudicatarios, es decir a cada una de las Entidades relacionadas, como se evidencia en auto que libra mandamiento de pago:

1. Que el Director Técnico de Apoyo a la Valorización del Instituto de Desarrollo Urbano IDU envió a la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales para el cobro coactivo el Certificado de Estado de Cuenta No.169994 del 04/DICIEMBRE/2023, en contra de EPS SURA, U. A. E. DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, FONDO DE PENSIONES SKANDIA, COOMEVA EPS, HUMANA VIVIR S.A. E.P.S., SALUDVIDA S.A. EMPRESA PROMOTORA DE SALUD, ALIANSA SALUD EPS, E.P.S. SANITAS, SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL COLPENSIONES, SEGUROS DE VIDA COLPATRIA S.A., ALCALDIA MAYOR DE CARTAGENA, GOLDEN CROSS S.A. EPS, NUEVA EPS S.A., FOSYGA, SALUD TOTAL S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD , CESANTIAS Y PENSIONES PORVENIR, COLFONDOS, FONDO DE PENSIONES OBLIGATORIAS PROTECCION, FONDO DE PENSIONES HORIZONTES, EPS SALUDCOOP o el actual propietario o poseedor por la suma de DOS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$2,591,891.00), por concepto de la Contribución de Valorización por Beneficio LOCAL autorizada mediante Acuerdo 724 de 2018, que le fue asignada al predio identificado con CHIP AAA0177ELNN y Matricula Inmobiliaria No.050N20418520, ubicado en la dirección alfanumérica TV 60 115 58 TO B OF 607.

Como se observa, el citado mandamiento tasa indebidamente la deuda que tiene cada una de las entidades mencionadas anteriormente, como quiera que una vez desvirtuada la solidaridad entre estos respecto de la obligación que se ejecuta en este proceso, es claro que la misma debe ser exigida solo en la proporción en que cada uno es propietario respecto del bien adjudicado. Para

el caso particular el único porcentaje que podría ser cobrado a mi representada en el mandamiento de pago es que corresponda de su participación.

En conclusión, mi representada únicamente puede ser conminada al pago de la suma proporcional al porcentaje que le fue adjudicado del bien identificado con matrícula inmobiliaria No. 050N20418520, pues ya ha quedado claro a lo largo de este escrito que al no existir solidaridad solamente podrá cobrarse a cada uno de los ejecutados el valor de la proporción que les fue adjudicada. Razón suficiente para que se declare probada la presente excepción, en tanto que el mandamiento de pago emitido el 15 de diciembre de 2023 contiene una obligación indebidamente tasada.

CAPITULO II

I. SOLICITUD

1. Solicito que se declaren probadas las excepciones presentadas por **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**, frente al mandamiento de pago proferido dentro del proceso de la referencia el 15 de diciembre de 2023.
2. En consecuencia de lo anterior se **REVOQUE EL MANDAMIENTO DE PAGO** del 15 de diciembre de 2023, y en su lugar se **ABSUELVA DE TODO PAGO** a **AXXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**, , ya que existen una diversidad de argumentos para determinar que el titulo ejecutivo con base en el cual se libró mandamiento no es claro, expreso ni exigible.

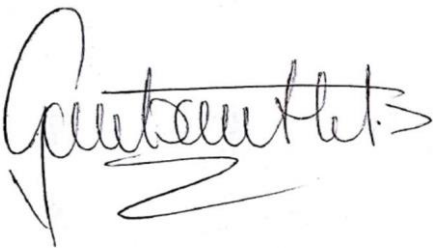
II. ANEXOS

1. Poder especial, amplio y suficiente conferido al suscrito.
2. Certificado de existencia y representación legal de la compañía AXA Colpatría Seguros expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia

III. NOTIFICACIONES

El suscrito y mi representada podrán ser notificados en la Avenida 6ta A # 35 N 100oficina 212 de la ciudad de Cali, y en el correo electrónico: notificaciones@gha.com.co

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.

YMLM