

Señores

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

atnciudadano@idu.gov.co

notificacionesjudiciales@idu.gov.co

REFERENCIA: PROCESO DE COBRO COACTIVO 158816/2021 AC-724

EXPEDIENTE: 902193

EJECUTADOS: AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. Y OTROS

ASUNTO: EXCEPCIONES AL MANDAMIENTO DE PAGO ART. 830 DEL E.T.N.

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 N° 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderado especial de **AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA 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 Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización, Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecución Fiscales de Cobro Coactivo, atendiendo los siguientes fundamentos:

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. 158816, que libra mandamiento de pago el 21 de octubre de 2021, AXA Colpatria Seguros de Vida S.A. es deudor solidario junto con Coomeva EPS S.A., la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales, EPS Salucoop hoy Saluccop en liquidación, Instituto de Seguro Social hoy Colpensiones, Humana Vivir S.A. E.P.S., SaludVida S.A. Empres Promotora de Salud hoy SaludVida S.A. EPS en liquidación, Alcaldía Mayor de Cartagena, Golden Group S.A. EPS, Cesantías y pensiones Porvenir, Colfondos, E.P.S Sanitas, Skandia Pensiones y Cesantías, Fosyga hoy Adres, Aliansalud E.P.S. Nueva EPS, Fondo de Pensiones Protección, Superintendencia de Sociedades, Salud Total EPS S.A., EPS SURA y Fondo de Pensiones Horizontes hoy Porvenir del impuesto de valorización sobre el predio identificado con matrícula mercantil No. 50N- 20267967 por valor de \$223.352.000.

EXCEPCIONES AL MANDAMIENTO DE PAGO.

1. INEXISTENCIA DE TÍTULO 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. 50N- 20267967, toda 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 cual es el valor para pagar, pero 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 de Vida S.A. a pagar el impuesto que se le está cobrando por medio del proceso de cobro coactivo No. 158816.

Para empezar, hay que establecer que no todos los documentos emanados de la administración pública o de personas de derecho privado pueden considerarse títulos ejecutivos, solo los documentos que cumplan con ciertas características puede ser llamados 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 deudora 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.

En ese orden de cosas, con el fin de establecer los motivos por los cuales en el asunto que se discute no existe un título ejecutivo, en la medida que no se cumplen las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario, en especial el incumplimiento de los requisitos para la existencia de un título

ejecutivo, es decir, no se demostraron los requisitos propios de un título ejecutivo tales como contar una obligación clara, expresa y exigible. Para tal fin, en primer lugar, se debe poner de presente el artículo del Estatuto Tributario que prevé los documentos se consideran títulos ejecutivos:

“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.**
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 158816 no cumplió los requisitos para la existencia de un título ejecutivo.

- **El auto que libra mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo N° 158816 no cumple con el requisito de claridad.**

Teniendo en cuenta que a mi representada se le notificó únicamente el auto que libra 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.

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 de este 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 podemos hablar de que la obligación que se pretende cobrar es clara. Pues se reitera, la falta del certificado del estado de cuenta genera que no exista certeza de cual es la obligación y el valor real de la misma.

- **El auto que libra mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo No 158816 no cumple con el requisito de ser expreso.**

Para efectos del cumplimiento de este requisito, la administración debía demostrar que la obligación que se pretende cobrar tenga sustento que permita establecer la veracidad de los cobros y la justificación de estos, 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 158816 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.

- **El auto que libra mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo No 158816 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 coactivo, como quiera que no podría hablarse de una obligación actualmente 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 158816 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 158816 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**¹.*

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 poder surtir los efectos que de este 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 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 libra 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 con la

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-747 de 2013

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 deno 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 de Vida 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.

2. IMPROCEDENCIA DEL COBRO COACTIVO EN TANTO QUE NO SE HAN AGOTADO LAS ETAPAS PREVIAS DE COBRO ORDINARIO Y COBRO PERSUASIVO, SEGÚN EL MANUAL DE CARTERA DEL IDU.

En principio, deberá rememorarse que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán: establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera. Bajo ese entendido, el 03 de noviembre de 2020 el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU expidió la Resolución 6015 de 2020, por la cual se expidió el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

Mediante dicha Resolución, el Instituto de Desarrollo Urbano estableció objetivos, directrices, lineamientos y políticas para el cobro y gestión administrativa de la cartera misional y no misional del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. Específicamente, en el Artículo 10 de dicha Resolución se establecieron las fases del proceso de cobro que deben adelantar las Subdirecciones Técnicas de Operaciones, Jurídica y de Ejecuciones Fiscales, la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización y la Dirección Técnica de Gestión Judicial para el recaudo de la cartera a favor del IDU. Disposición en la que se indicó que las acreencias tienen tres fases para su cobro, como se observa:

ARTÍCULO 10. FASES DEL PROCESO DE COBRO. Las acreencias tendrán tres (3) fases para su cobro que se denominarán cobro ordinario, cobro persuasivo y cobro coactivo.

Así mismo, los subsiguientes artículos se encargaron de definir con precisión cada una de las tres

etapas de cobro de la cartera del IDU. De modo que el artículo 11 estableció que el cobro de la cartera en la etapa del cobro ordinario se inicia a partir de la exigibilidad de la obligación tributaria y termina en el momento en que el contribuyente pierde la opción del pago por cuotas y/o se venza el plazo otorgado para el pago oportuno en la primera cuenta de cobro. Etapa durante la cual, la Subdirección deberá realizar las gestiones necesarias para obtener del Contribuyente, el pago oportuno y así evitar el incremento de la deuda con ocasión del cobro de intereses moratorios.

Una vez agotada la etapa de cobro ordinario, la Subdirección deberá dar apertura a la etapa de cobro persuasivo según lo establecido en el Artículo 16 de la mentada resolución, en la que se estableció que durante esta etapa la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización, diseñará, implementará y realizará seguimiento a las estrategias de recaudo dirigidas a incentivar el pago de las obligaciones tributarias. Es decir, que antes de emprender las acciones de cobro coactivo, en principio la entidad debe realizar una gestión persuasiva para incentivar la voluntad de pago por parte del contribuyente, como se observa:

“ARTÍCULO 16. COBRO PERSUASIVO. Se inicia cuando vence el plazo oportuno para pago total o en el momento en que el contribuyente pierde de manera definitiva la opción de pago por cuotas para Acuerdos de Valorización.

Durante la etapa de cobro persuasivo el contribuyente puede cancelar la totalidad de la obligación o efectuar abonos, lo que incluye saldo a capital e intereses causados.

Las actuaciones que la Subdirección Técnica de Operaciones realice sobre los registros de deuda a su cargo deberán ser consignadas en la base de datos del sistema de información en el módulo de gestión dispuesto para tal efecto.

La gestión persuasiva contendrá las acciones, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 397 de 2011 y las normas que lo adicionen, modifiquen o aclaren.

PARÁGRAFO 1. Durante esta etapa de cobro la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización, diseñará, implementará y realizará seguimiento a las estrategias de recaudo dirigidas a incentivar el pago de las obligaciones tributarias.

PARÁGRAFO 2. La Subdirección Técnica de Operaciones podrá dar por terminada esta etapa antes de cumplirse el plazo fijado en las políticas de recaudo y priorización de cartera de cada Acuerdo de Contribución de Valorización. Lo anterior, cuando las gestiones llevadas a cabo permitan establecer que no existe voluntad de pago por parte de los contribuyentes.”

(Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Ahora bien, si surtidas estas etapas no se logra establecer una voluntad de pago por parte del

contribuyente, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera prevé la posibilidad de iniciar un proceso de cobro coactivo. Tal como lo dispone el Artículo 22 del mencionado reglamento:

ARTÍCULO 22. INICIO DEL COBRO COACTIVO. Una vez recibido en la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales el certificado de estado de cuenta se iniciará por parte de esta dependencia, el correspondiente cobro coactivo.

Es decir, que el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera del Instituto de Desarrollo Urbano establece dos etapas previas al inicio del cobro coactivo, esto es, el cobro ordinario, etapa en la que se realizan las gestiones para obtener el pago oportuno del valor adeudado; y el cobro persuasivo, fase previa al cobro coactivo en el que se desarrollan e implementan estrategias de recaudo dirigidas a incentivar el pago de las obligaciones tributarias. No obstante, en este caso, dichas etapas no se surtieron en ningún caso, pues mi representada AXA SEGUROS DE VIDA COLPATRIA S.A. únicamente tuvo conocimiento del presente proceso hasta que se le notificó el mandamiento de pago librado de forma irregular en curso del proceso coactivo que se encontraba adelantando el IDU contra ésta. Sin que previamente se hubieren agotado las dos etapas de que tratan los Artículos 11 y 16 de la Resolución 6015 de 2020.

En conclusión, el presente proceso de cobro coactivo es a todas luces improcedente, comoquiera que previo a su apertura no se agotaron las dos etapas anteriores de que trata la Resolución 6015 de 2020, por la cual se expidió el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. Es decir, mi representada AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. nunca hizo parte de una etapa previa de cobro ordinario en la que se realizara alguna gestión tendiente a obtener el pago del valor adeudado; y mucho menos hizo parte de alguna etapa persuasiva, en la que la entidad ejecutora desarrollara o implementara alguna estrategia de recaudo dirigida a incentivar el pago de la contribución.

3. FALTA DE EJECUTORIA DEL MANDAMIENTO DE PAGO LIBRADO POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU.

Se propone esta excepción con fundamento en el Artículo 829 del Estatuto Tributario, en el que se establece que un acto administrativo puede entenderse ejecutoriado cuando (i) Contra él no procede ningún recurso y el mismo ha sido correctamente notificado y (ii) cuando los recursos han sido resueltos y dicha resolución debidamente notificada. En este caso entonces, el mandamiento de pago proferido el 21 de octubre de 2021 desconoce la normativa que sobre el particular se ha proferido, como quiera que el mismo fue expedido sin aportarse la certificación de deuda fiscal que contiene los valores exigibles a los ejecutados. Es decir, la certificación de cuenta o de deuda fiscal

no fue publicada, comunicada o notificada de manera alguna, personalmente o por otro medio. Por ende, no puede considerarse un acto administrativo debidamente ejecutoriado cuando es claro que ni siquiera se notificara la certificación de cuenta en la que se fundamenta el mandamiento de pago, impidiendo a los afectados ejercer su derecho de defensa.

Entiéndase desde ahora que para que el mandamiento de pago hubiere generado los efectos que pretendía, primigeniamente debió haberse puesto en conocimiento el certificado de deuda fiscal, la liquidación oficial o el estado de cuenta, en el que constara la obra que causa la contribución y se detallaran los costos de financiación, así como la identificación plena de los contribuyentes. En ese sentido, se observa clara la falta de ejecutoria del título ejecutivo, en tanto que la certificación sobre la existencia de la deuda fiscal debe estar previamente ejecutoriada para tenerlo como soporte del mandamiento de pago. Frente a este tema, la jurisprudencia ya ha dicho que la certificación de deuda fiscal como documento que recoge toda la historia de la imposición fiscal es un instrumento declarativo. Es decir, esta tendrá que fungir como punto de partida para hacer exigible su cobro:

“De acuerdo con la jurisprudencia transcrita, las certificaciones de la deuda fiscal expedidas por la autoridad recaudadora, por concepto de valorización de los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital, son títulos ejecutivos de carácter declarativo que recogen, de manera resumida, toda la historia de la imposición fiscal y, sin embargo, no son títulos constitutivos sino instrumentos declarativos; por tanto, la fuente de la obligación sigue siendo el acto que liquida y distribuye la correspondiente contribución de valorización, punto de partida, además, para hacer exigible su cobro”

Es claro el precitado en recalcar la necesidad que las certificaciones de deuda fiscal respecto de contribuciones de valorización sean claras y detalladas en cuanto a la obligación que contienen, como quiera que éstas son instrumentos que sirven como punto de partida para hacer exigible el cobro de la obligación mediante el mandamiento de pago. No obstante, al no existir la certificación de deuda fiscal en la que se detallara la obligación a cargo de los ejecutados, y al no encontrarse esta previamente ejecutoriada, es clara la falta de ejecutoriedad del mandamiento de pago.

En conclusión, ante la inexistencia de una certificación de deuda fiscal ejecutoriada en la que se detalle la obligación a cargo de los ejecutados, constando en ella la obra que causa la contribución, los costos de financiación y la identificación plena de los contribuyentes, es claro que no podría entenderse ejecutoriado el mandamiento de pago, pues ante la falta de notificación de la mencionada certificación de deuda fiscal que sirve de soporte al mandamiento de pago, éste no podría entenderse ejecutoriado pues éste no produce los efectos jurídicos que pretende.

4. INDEBIDA TASACIÓN DEL MONTO DE LA DEUDA CONTENIDA EN EL MANDAMIENTO DE PAGO DEL 21 DE OCTUBRE DE 2021.

En consonancia con la excepción planteada en líneas precedentes, se formula está 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 tenida 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 TV 60 115 58 GJ 244, identificado con matrícula inmobiliaria 50N-20267967, y CHIP AAA0125XPYX.

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.*
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.**

PARAGRAFO. 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 21 de octubre de 2021 proferido por el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá, se encuentra tasada de manera equivocada, pues se cobra el valor total de DOSCIENTOS VEINTITRES MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$223.352,00) a todos y cada uno de los adjudicatarios, es decir, a las 23 entidades a las cuales se les adjudicó el bien ubicado en la TV 60 115 58 GJ 244, identificado con matrícula inmobiliaria 50N-20267967, y CHIP AAA0125XPYX. Pues el mandamiento de pago expresa textualmente los siguiente:

“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.158816 del 5 de abril de 2021, en contra de COOMEVA EPSS.A, LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, EPS SALUDCOOP (HOYSALUDCOOP EN LIQUIDACIÓN), INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL (HOY COLPENSIONES), HUMANA VIVIR S.A. E.P.S., SALUDVIDA S.A. EMPRESA PROMOTORA DE SALUD (HOY SALUDVIDA EPS, EN LIQUIDACIÓN), ALCALDIA MAYOR DE CARTAGENA, GOLDEN GROUP S.A. EPS, CESANTIAS Y PENSIONES PORVENIR, COLFONDOS, E.P.S. SANITAS, SKANDIA PENSIONES Y CESANTIAS, SEGUROS DE VIDA COLPATRIA S.A., FOSYGA (HOY ADRES), ALIANSALUD EPS, NUEVA EPS S.A. FONDO DE PENSIONES PROTECCION, SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, SALUDTOTAL EPS S.A., EPS SURA y FONDO DE PENSIONES HORIZONTES (HOY FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A.) o el actual propietario o poseedor por la suma de DOSCIENTOS VEINTITRES MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$223.352,00), por concepto de la Contribución de Valorización por Beneficio Local autorizada mediante Acuerdo 724 de 2018, que le fue asignada al Inmueble ubicado en la TV 60 115 58 GJ 244, identificado con matrícula inmobiliaria 50N-20267967, y CHIP AAA0125XPYX”

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 de AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A., el porcentaje de propiedad asignada es de aproximadamente el 0.5. En ese sentido, ese es el único porcentaje que podría ser cobrado a mi representada en el mandamiento de pago.

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 50N-20267967, 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 21 de octubre de 2021 contiene una obligación indebidamente tasada.

5. FALTA DE COMPETENCIA DEL FUNCIONARIO QUE EXPIDIO EL MANDAMIENTO DE PAGO DENTRO DEL PROCESO COACTIVO No. 158816 DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU.

Se alega esta excepción con fundamento en lo establecido en el numeral 7 del artículo 831 del Estatuto Tributario, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 823 de la misma norma, según el cual, para el procedimiento de cobro coactivo, deberá seguirse el procedimiento administrativo de cobro coactivo reglado por el legislador. En este entendido, para que se proceda con el trámite de este tipo de trámite, la persona encargada de adelantarlos deberá estar revestida de competencia territorial y funcional para exigir el cobro de las deudas por concepto de *“impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones”*, situación que en el caso materia de estudio, no se cumple debido a la carencia de este tipo de competencia, como se indicará más adelante.

Para el caso en concreto, teniendo en cuenta las reglas del procedimiento establecidas en el artículo 100 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y en el entendido que, el procedimiento se adelanta en la ciudad de Bogotá D.C., este se rige por lo establecido en este Código y en el Estatuto Tributario, e igualmente ha sido regulado por las siguientes normas especiales, así las cosas, el artículo 165 del Decreto Ley 1421 de 1993:

“ARTÍCULO 169. Jurisdicción coactiva. Las entidades descentralizadas, incluyendo las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado. Tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, de conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo. Para este efecto, la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados.” (Subrayado fuera del texto)

En el mismo sentido, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, fija como la facultad y el procedimiento de cobro coactivo de las entidades públicas, los siguientes parámetros:

“Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.” (Subrayado fuera del texto)

Conforme con lo allí dispuesto, mediante Resolución 6015 de 2020, el director general del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., expidió el Reglamento Interno del Recaudode Cartera del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, por medio del cual, se establece la competencia, para ejercer el cobro:

“ARTÍCULO 20. COMPETENCIA PARA EJERCER COBRO COACTIVO. El Instituto de Desarrollo Urbano tiene jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor. La Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales será responsable de adelantar las gestiones de cobro coactivo al interior de la Entidad.” (Subrayado fuera del texto)

En este sentido, la misma norma, predica el origen el procedimiento administrativo de cobro coactivo, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 22. INICIO DEL COBRO COACTIVO. Una vez recibido en la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales el certificado de estado de cuenta se iniciará por parte de esta dependencia, el correspondiente cobro coactivo.” (Subrayado fuera del texto)

Son entonces, claros los precitados artículos al establecer que, la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales, es la responsable de adelantar las gestiones de cobro coactivo al interior del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y por ende conforme con el caso en concreto, pese a que se relaciona en el encabezamiento del Auto que libra mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo 158816 / 2021 AC-724 EXPEDIENTE 902193, a la entidad ya mencionada, el encargado de expedir dicho acto administrativo y firmarlo, es el abogado ARMANDO SOSA LÓPEZ, persona natural que carece de competencia para ejecutar y quien no se encuentra acreditada ante terceros para la representación de los intereses de la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización de la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales Cobro Coactivo del Instituto de Desarrollo Urbano.

En conclusión, ante la inexistencia de competencia funcional de mencionado abogado, el señor Armando Sosa López, firmante del mandamiento de pago identificado de manera previa, y teniendo en cuenta la omisión por parte de la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización de la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales Cobro Coactivo del Instituto de Desarrollo Urbano, en cumplimiento del principio de publicidad, de poner a disposición de los ejecutados los documentos suficientes para soportar el presunto poder conferido y su alcance, dentro de la notificación por aviso realizada. Situación que obviada permite inferir la falta de competencia de la persona que expidió el mandamiento de pago.

6. INEXISTENCIA DE UNA OBLIGACIÓN SOLIDARIA EN CABEZA DE AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA.

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 DE VIDA 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 prohilijada 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:

(i) 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 No. 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 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 permanentes de cada Cámara.*
- 2. Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate.*
- 3. Haber obtenido sanción del Gobierno.”*
- 4. comisión respectiva.*

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 regula 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 recaudo². (Negrilla y subrayado fuera del texto original.)

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, 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 obedecimiento 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.

² Corte Constitucional, sentencia C- 222 de 1995

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”3.(Negrilla y subrayado fuera del texto original)

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:

“Artículo 831. EXCEPCIONES. Contra el mandamiento ejecutivo procederán las siguientes excepciones:

- 1. El pago efectivo.*
- 2. La existencia de acuerdo de pago.*
- 3. La falta de ejecutoria del título.*
- 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecho 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 La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.*

Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán, además, las siguientes excepciones:

1. *La calidad de deudor solidario.*

2. *La indebida notificación.”*

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 Seguro de Vida S.A. 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 Seguros de Vida S.A. no está obligada a asumir la totalidad del pago del impuesto de valorización sobre el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20267967 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 valoración 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.

(i) 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 predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N- 20267967 sino únicamente el equivalente a su porcentaje de propiedad.

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 insoludum.

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 dispuestas 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.”

“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.”³

Dicho lo anterior es pertinente recordar el concepto de testamento, convenio y Ley. Encuanto 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 facultad de revocar las disposiciones contenidas en él mientras viva”

³Guillermo Ospina Fernández, régimen general de las obligaciones, octava edición, editorial Temis, Bogotá, Colombia.

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 partese 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.”

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 los 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, el Consejo de Bogotá no 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. 50N-20267967, por el contrario, a mi poderdante solo podrá cobrársese el impuesto en proporción con su porcentaje de propiedad sobre el predio.

ANEXOS

1. Poder especial, amplio y suficiente conferido al suscrito.
2. Certificado de existencia y representación legal de la compañía AXA Colpatria Seguros de Vida S.A. expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia
3. Certificado de existencia y representación legal de la compañía AXA Colpatria Seguros de Vida S.A. expedido por la Cámara de Comercio.

NOTIFICACIONES

Al suscrito en la Calle 69 N°4-48, Oficina 502 de la ciudad de Bogotá o en ladirección electrónica:
notificaciones@gha.com.co

Atentamente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA

C.C. No.19.395.114 de Bogotá D.C.

T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.