

Bogotá,  
Marzo de 2025  
Señores  
**ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**  
Atn. Dra. Marcela Reyes Mossos.

**ASUNTO:** Concepto jurídico proceso administrativo coactivo No 059-2019

Este concepto jurídico evalúa el proceso administrativo coactivo No 059-2019, con el objetivo de identificar las opciones jurídicas con las que dispone la Aseguradora Solidaria de Colombia frente a las decisiones que fueron proferidas por la Contralora General de Boyacá al interior del procedimiento administrativo de cobro coactivo No. 059-2019.

**Antecedentes:**

La Contraloría General de Boyacá contó con un título ejecutivo a su favor, constituido mediante el Fallo de Responsabilidad Fiscal Auto 674, de fecha 29 de octubre de 2018. Este fallo resolvió un proceso de responsabilidad fiscal identificado con el número 043-2014 de 2013, adelantado en el municipio de Tenza. Posteriormente, mediante Auto de fecha 6 de mayo de 2019, el despacho avocó conocimiento del proceso Administrativo Coactivo No. 059-2019, el cual contaba con un título ejecutivo emitido por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, conformado por el Auto 674 de 2018, en el que se declaró responsabilidad fiscal.

En el Auto de fecha 6 de mayo de 2019, se libró un mandamiento de pago por vía ejecutiva en contra de la señora **FANNY ESPERANZA COCA GÓMEZ** (en calidad de responsable fiscal). La obligación ascendía a **TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS CON TRES CENTAVOS (\$32.755.551,03) M/CTE**, más los intereses y costas del proceso causados desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, hasta el pago total de la misma, calculados al 12% anual. Además, se libró un mandamiento de pago como tercero civilmente responsable en contra de la Compañía **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, por la Póliza de Manejo Sector Oficial No. 994000000662, por la suma de **DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000) M/CTE**, más intereses y costas, liquidados a una y media veces la tasa de interés corriente bancaria certificada por la Superintendencia Financiera.

El Auto que dictó el mandamiento de pago fue notificado a la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia el día **27 de mayo de 2019**. A la aseguradora se le remitió copia del mandamiento de pago de fecha 6 de mayo de 2019. Posteriormente, el 11 de junio de 2019, el Dr. Diego Enrique Pérez Cadena, actuando como apoderado de la aseguradora, presentó excepciones frente al mandamiento de pago. Dichas excepciones fueron resueltas de manera desfavorable mediante Auto 007 del 10 de julio de 2019.

Mediante Auto del 25 de julio de 2019, se ordenó la búsqueda de bienes propiedad de la señora Fanny Esperanza Coca Gómez y de la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia. Se ofició a las entidades financieras acreditadas por la Superintendencia Bancaria para que informaran sobre la titularidad de cuentas corrientes, de ahorro y CDTs a nombre de los mencionados. **El 13 de marzo de 2024**, se notificó por aviso a la señora Fanny Esperanza Coca Gómez sobre el Auto que libró el mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo No. 059-2019.

El 30 de agosto de 2024, el Banco de Bogotá consignó CUARENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL CINCUENTA Y UN PESOS CON OCHENTA Y

NUEVE CENTAVOS (\$44.484.051,89) M/CTE en la cuenta de depósitos judiciales No. 150019196155 del Banco Agrario, a nombre de la Contraloría General de Boyacá. Dicha consignación correspondió al título judicial No. 4150300005735806. Asimismo, el Banco de Occidente consignó, el 3 de septiembre de 2024, la suma de CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS CON NOVENTA Y SEIS CENTAVOS (\$186.654,96) M/CTE, materializada con el título del Banco Agrario de Colombia No. 415030000575978. Estas consignaciones se realizaron en cumplimiento del embargo relacionado con el proceso contra la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, por la Póliza No. 994000000662.

El Banco de Bogotá, el 30 de agosto de 2024, efectuó una consignación por un valor de **CUARENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL CINCUENTA Y UN PESOS CON OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$44.484.051,89) M/CTE**, correspondiente al título No. 415030000575806 del Banco Agrario de Colombia. Por su parte, el Banco de Occidente, el 3 de septiembre de 2024, consignó la suma de **CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS CON NOVENTA Y SEIS CENTAVOS (\$186.654,96) M/CTE**, materializada con el título No. 415030000575978, en la cuenta de depósitos judiciales No. 150019196155 del Banco Agrario, a nombre de la Contraloría General de Boyacá.

Bajo ese estado de cosas y tras consolidar la obligación perseguida por el Ente de Control, este verificó que el monto consignado cubrió el valor correspondiente a la obligación asumida por la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia en calidad de garante. En consecuencia, se dispuso la terminación parcial del proceso coactivo No. 059-2019 a favor de la mencionada aseguradora.

### **Sobre la Prescripción de la Acción de Cobro Coactivo en el Proceso No. 059-2019**

De conformidad con el precepto normativo contenido en el Art. 100 del CPACA que establece que para los procedimientos de cobro coactivo que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto por el CPACA y el Estatuto Tributario, en ese sentido el artículo 817 del Estatuto Tributario establece que las disposiciones relacionadas con la prescripción de las acciones de cobro de las obligaciones fiscales prescriben en el término de (5) años y que esta será decretada de oficio o a petición de parte.

Aunado a lo anterior, el Artículo 818 de la misma codificación establece el término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, y que una vez interrumpida la prescripción por la notificación de la orden de pago, el ***“(...) el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago (...)”***

Por su parte la Resolución 034 de 2015 proferida por la Contraloría General de Boyacá en su artículo 25 establece que; ***“(...) La acción de cobro por Jurisdicción Coactiva de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de firmeza y ejecutoria de los títulos ejecutivos (...)”***

Por su parte la jurisprudencia del Consejo de Estado ha conceptualizado de manera pacífica sobre el término perentorio con el que cuentan las Contralorías para ejercer la acción de cobro coactivo en el ejercicio del poder coactivo que les asiste ***“(...) la Contraloría debe tener en cuenta que se encuentra legalmente obligada a concluir el proceso de cobro coactivo dentro del término perentorio de cinco años fijado en las normas en cuestión, se desprende que la obligación de la Administración no solo es iniciar la acción de cobro coactivo dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que se hizo exigible la obligación, sino que, una vez iniciada, debe culminarla en ese término, so pena de que los actos que expida después de expirado el término queden viciados por falta de competencia temporal (...)”***

En el caso en concreto, se analiza la configuración de la prescripción de la acción de cobro coactivo. Según la Constancia de Ejecutoría emitida por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, el 5 de abril de 2019 quedó debidamente ejecutoriado el título ejecutivo complejo. Posteriormente, el 6 de mayo de 2019, la Dirección Operativa de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Boyacá profirió mandamiento de pago en contra del responsable fiscal y del tercero civilmente responsable, la Aseguradora Solidaria de Colombia.

El 27 de mayo de 2019, la Dirección Operativa de Jurisdicción Coactiva notificó el mandamiento de pago a la Aseguradora Solidaria de Colombia mediante correo electrónico autorizado, conforme consta en el folio 55 del expediente principal.

Desde dicha notificación efectiva, han transcurrido más de cinco (5) años sin que los ejecutados hayan cumplido con el pago total de la obligación. Cabe señalar que el plazo para que la Contraloría realizara el cobro efectivo vencía el 28 de mayo de 2024. Sin embargo, considerando la suspensión de términos debido a la pandemia, entre el 16 de marzo y el 11 de junio de 2020, se concluye que el término de la prescripción de la acción de cobro ya había operado para el acto procesal en el que la Contraloría, mediante Auto No. 146, decretó la práctica de medidas cautelares y el embargo de las cuentas bancarias de la Aseguradora Solidaria. Esto se sustenta en que el referido auto fue notificado mediante estados el 19 de septiembre de 2024, cuando el fenómeno prescriptivo se encontraba configurado y emanando efectos jurídicos.

DIRECCIÓN OPERATIVA JURISDICCIÓN COACTIVA						
NOTIFICACIÓN POR ESTADO No. 076						
19 DE SEPTIEMBRE 2024						
CLASE	No. PROCESO	ENTIDAD	PRESUNTO RESPONSABLE	RESUELVE	AUTO. No	FECHA PROVIDENCIA
PROCESO COACTIVO	2238-2017	MUNICIPIO DE PAIPA	LUZ AMANDA CAMARGO	POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA PRACTICA DE MEDIDAS CAUTELARES - EMBARGO DE CUENTAS BANCARIAS	AUTO 070	17 DE ABRIL DE 2024
PROCESO COACTIVO	059-2019	MUNICIPIO DE TENZA	FANNY ESPERANZA COCA GOMEZ	POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA PRACTICA DE MEDIDAS CAUTELARES - EMBARGO DE CUENTAS BANCARIAS	AUTO 146	11 DE JULIO DE 2024
PROCESO COACTIVO	2118-2017	MUNICIPIO DE FLORESTA	PABLO MANUEL SOLANO ALVAREZ	POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA PRACTICA DE MEDIDAS CAUTELARES - EMBARGO DE CUENTAS BANCARIAS	AUTO 715	29 DE DICIEMBRE 2023
PROCESO COACTIVO	2377-2018	MUNICIPIO DE FLORESTA	PABLO MANUEL SOLANO ALVAREZ	POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA PRACTICA DE MEDIDAS CAUTELARES - EMBARGO DE CUENTAS BANCARIAS	AUTO 180	29 DE JULIO 2024

No obstante, lo anterior, y pese a que se alegó la prescripción de la acción del poder coactivo en las etapas pertinentes la contraloría General de Boyacá negó la solicitud de Prescripción del proceso coactivo 059-2019, bajo el improcedente argumento de que “(...), **dado que la responsable fiscal fue notificada el 13 de marzo de 2024. A partir del día siguiente a dicha notificación, comenzó a computarse nuevamente el término, considerando que la Aseguradora, conforme a lo expuesto en el fallo con responsabilidad fiscal, actúa en calidad de garante de la obligación principal (...)**” Lo anterior no cuenta con asidero jurídico alguno; por el contrario, se evidencia que la Contraloría de Boyacá está computando el término de prescripción de la acción de cobro coactivo a su conveniencia, ya que parte del supuesto de que dicho término debe calcularse desde la notificación al responsable fiscal, es decir, la señora Fanny Esperanza Coca Gómez. Esto resulta caprichoso e inconsulto, dado que la vinculación de la aseguradora constituye una obligación divisible que recae sobre el negocio asegurativo, lo cual otorga al asegurador los mismos derechos que al responsable fiscal.

Por tanto, no es de recibo que se calcule la prescripción a partir de la notificación del mandamiento de pago al responsable fiscal, en lugar de hacerlo desde la notificación efectiva del mandamiento de pago dirigido a la compañía de seguros. Esta práctica implica que el operador fiscal desconoció las formas procedimentales del artículo 817 y 818 del Estatuto Tributario, lo que conlleva a una vulneración de los derechos de defensa y del debido proceso que le asisten a la compañía de seguros.

Lo anteriormente expuesto, se hace aún más evidente en la motivación que lleva a cabo la Contraloría General de Boyacá en la Resolución No. 526, por la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del proceso administrativo coactivo No 059-2019. Para sustentar, en esta ocasión, que la prescripción no ha operado, el superior jerárquico procede a citar una jurisprudencia que no resulta aplicable al presente asunto, por cuanto hace mención a que el término de prescripción queda interrumpido cuando se ha concedido una facilidad de pago o acuerdo de pago. Empero, tal situación no se ha presentado frente a la compañía de seguros, lo que denota que la Contraloría carece de argumentos y razones de derecho para haber negado la prescripción de la acción de cobro.

Ya, en cuestión del conteo del tiempo en discusión, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en la sentencia del 30 de agosto de 2016, en el caso de Paños Vicuña Santa Fe S.A. vs. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN (Radicación No. 05001-23- 31-000-2003-00427-01[20667]), con ponencia del Consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez, señala lo siguiente:

"(...)

*En lo que interesa, conviene decir que el artículo 814 del E.T. faculta al subdirector de cobranzas y a los administradores de impuestos nacionales para conceder facilidades de pago a los contribuyentes que tengan obligaciones fiscales pendientes por pagar, siempre que el deudor, o un tercero a su nombre, dice la norma, constituya una garantía que respalde la obligación que tiene a cargo.*

*El artículo 814-3 ibidem, por su parte, autoriza al subdirector de cobranzas para que, en caso de incumplimiento de la facilidad de pago -incumplimiento del pago de una cuota o de cualquier otra obligación surgida con posterioridad a la notificación de la facilidad de pago-, declare sin vigencia el plazo, ordene hacer efectiva la garantía y decrete el embargo, secuestro y remate de los bienes, según el caso.*

*Los artículos 814 y 814-3 deben interpretarse en el entendido de que la facilidad de pago tiene vigencia hasta tanto la administración de impuestos no deje sin vigencia el plazo concedido, cuando advierte el incumplimiento de dicha facilidad y es precisamente, porque tal facilidad existió que debe declararse el incumplimiento.*

*Ahora bien, una vez que se declara sin vigencia el plazo concedido, el término de prescripción de 5 años de la acción de cobro, que se interrumpe cuando se concede una facilidad de pago, vuelve a correr de nuevo, a partir de la notificación de la resolución que dejó sin efectos el acuerdo de pago."*

De tal manera, la motivación del acto administrativo incurre en una falsa motivación, por cuanto se adoptó una decisión que difiere de las circunstancias fácticas y jurídicas del caso de marras, razón suficiente para promover acciones que permitan revocar los efectos del cobro coactivo. Si bien dicho proceso ya se dio por finalizado, no era procedente que la Contraloría ordenara el embargo de las cuentas bancarias de la aseguradora ni se descontara suma alguna de dinero, puesto que ya se había configurado la prescripción de la acción de cobro.

Sumado a lo anterior, debe decirse que el Ente de Control incluso se aparta de las decisiones que ha adoptado en casos similares. Muestra de ello es el Auto No. 165 del 23 de julio de 2024, mediante el cual se resolvió la solicitud de prescripción presentada dentro del proceso de cobro coactivo No. 2179-2017, proceso en el cual también se encontraba vinculada Aseguradora Solidaria.

En este caso, la Contraloría procedió a declarar probada la prescripción de la acción de cobro en el

proceso de cobro coactivo No. 2179-2017, argumentando que habían transcurrido cinco (5) años desde la notificación del mandamiento de pago sin que se hubiera logrado el pago de la obligación. Para este caso, se tuvo en cuenta la notificación del mandamiento de pago frente a la responsable fiscal; sin embargo, nótese que, respecto a la notificación del mandamiento de pago al asegurador, no se hizo ninguna precisión, sino que, por el contrario, se le hizo extensible la prescripción a la compañía de seguros.

No obstante, para el caso objeto del presente concepto, la Contraloría aplica erróneamente la prescripción de la acción de cobro, pues, al estar probada frente a la compañía de seguros, debió declararla como tal y, si esta no operaba frente al responsable fiscal, mantenerlo en el proceso de cobro coactivo. Este error se torna aún más evidente, ya que refleja una aplicación inconsistente de la normativa sobre prescripción.

**NOTA FINAL – OPORTUNIDAD PARA INTERPONER EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Y, EN SUBSIDIO, REVOCATORIA DIRECTA Y ACCIÓN DE TUTELA**

Lo primero que debe decirse es que, en atención a que nos encontramos estudiando actos administrativos proferidos dentro de un procedimiento administrativo coactivo, el artículo 101 del CPACA dispone que solo podrán ser susceptibles de control jurisdiccional ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo aquellos actos administrativos que: (i) decidan sobre las excepciones a favor del deudor, (ii) ordenen seguir adelante con la ejecución y (iii) liquiden el crédito. No obstante, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha ampliado el alcance de los actos administrativos susceptibles de control de nulidad, incluyendo aquellos que, aunque no se encuadren expresamente en las categorías mencionadas, tienen la connotación de resolver excepciones en favor del deudor. Un claro ejemplo de ello es el acto mediante el cual se negó la solicitud de prescripción de la acción de cobro coactivo dentro del presente proceso.

Por lo tanto, se vislumbra la posibilidad de impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo la causal de falsa motivación, dado que los actos administrativos que resolvieron nuestra solicitud de prescripción fueron emitidos sin considerar que el fenómeno prescriptivo ya se encontraba configurado dentro del procedimiento de cobro coactivo a favor de la compañía de seguros. En consecuencia, no es de recibo la tesis de la Contraloría, en la cual se computa erróneamente el inicio del término prescriptivo a partir de la notificación del mandamiento de pago realizada al responsable fiscal, cuando en realidad dicho término debía contarse desde la notificación a la aseguradora.

De manera subsidiaria, y en caso de que el medio de control resulte infructuoso, se plantea la posibilidad de interponer una solicitud de revocación directa de los actos administrativos emitidos cuando estos sean manifiestamente contrarios a la Constitución Política o la ley. Asimismo, procede cuando dichos actos causen un agravio injustificado a una persona, presupuesto que, en el caso que nos ocupa, se encuentra plenamente acreditado. No obstante, dado que la compañía ya ejerció los recursos administrativos correspondientes, únicamente podríamos invocar la causal de revocatoria relacionada con el agravio injustificado.

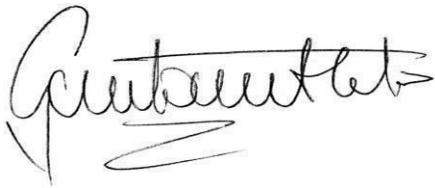
Adicionalmente, como alternativa, se propone acudir ante el juez constitucional mediante acción de tutela, en caso de que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resulte estéril. Esto con el fin de que, en ejercicio de su función de protección de derechos fundamentales, declare la vulneración del derecho al debido proceso y del derecho de defensa de la compañía, ante la negativa arbitraria de la Contraloría General de Boyacá de reconocer la prescripción de la acción de cobro coactivo. Lo anterior se sustenta en el hecho de que dicha negativa desconoce de manera

manifiesta las normas legales y constitucionales aplicables al caso en cuestión, generando un agravio injustificado y un perjuicio irremediable a la compañía, al obligarla a cumplir con una obligación que ya se encuentra extinguida por el paso del tiempo.

El término de caducidad del medio de control fenecería el **30 de abril de 2025**, en atención a que la Resolución No. 526 del 30 de diciembre de 2024, "Por la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del proceso administrativo coactivo No. 059-2019", constituye el acto definitivo que pone fin a la actuación administrativa.

Quedamos atentos a sus comentarios o a cualquier inquietud que surja respecto al presente trámite.

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.