

PROCESOS: 2024-009

DE: Departamento del Putumayo

CONTRA: COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. con Nit. 860.037.013 6, CONSORCIO VIAS TERCARIAS con Nit. 901.240.955 6 y OTRDS

CONCEPTO: Clausula penal Cto. 1225-2018

VALOR: \$ 269.692.249,63

Dirección electrónica: [notificaciones@gha.com.co](mailto:notificaciones@gha.com.co) [notificacionesjudiciales@segurosmundial.com.co](mailto:notificacionesjudiciales@segurosmundial.com.co)

**RESOLUCIÓN No 057**  
**Del 16 DE OCTUBRE DE 2024**

**POR MEDIO DEL CUAL RESUELVE EXCEPCIONES PROPUESTAS CONTRA EL MANDAMIENTO DE PAGO**

LA TESORERA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO, En uso de sus atribuciones legales conferidas en el artículo 392 de la Ordenanza 766 de 2018, Decreto 325 de 2017, la Ley 1066 del 29 de julio de 2006 y el Decreto 4473 del 15 de diciembre de 2006 y

**CONSIDERANDO**

Que la Oficina de Contratación del Departamento del Putumayo, allegó a esta Despacho para cobro coactivo, documentos que conforman título ejecutivo, entre ellos tenemos:

- Contrato No 1225 del 20 de diciembre de 2028
- Póliza No NB 100100416 y anexos 1-9
- Certificados de la Compañía Mundial de Seguros.
- Resolución No 038 del 10/10/23, por medio del cual se declara el siniestro con cargo al amparo de cumplimiento otorgado mediante seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales No NB 100100416 que garantiza el contrato de obra pública No 1225 de 2018.....
- Resolución No 051 del 19/12/23, por medio de la cual resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución No 038 del 10/10/23
- Notificaciones de los actos administrativos.
- Constancia de ejecutoria.

El título ejecutivo que se pretende ejecutar, consta de una obligación clara, expresa y actualmente exigible, a favor del Departamento del Putumayo y contra la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.** identificada comercialmente con Nit. 860.037.013 6, **CONSORCIO VIAS TERCARIAS**, identificado comercialmente con Nit. 901.240.955 -6, **R/L ARIEL NARVAEZ DELGADO**, identificado con cedula No 12.745.251 Y OTROS.

Que de conformidad con los artículos 4.1 y 4.2 del Decreto 0325 del 26 de diciembre de 2.017, en concordancia con los artículos 469 del C.G.P., 829 del E.T. y artículo 62 del C.C.A., los actos administrativos citado anteriormente, se encuentra debidamente ejecutoriados y por consiguiente prestan **merito ejecutivo por jurisdicción coactiva**.

El artículo 89 del C.P.A.C.A., consagra que los actos administrativos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad.

La suscrita funcionaria ejecutora, competente para conocer del presente proceso administrativo coactivo, da inicio al proceso 2024-009. Dentro del proceso en mención, se expidieron los siguientes actos administrativos:

Resolución No 083 del 24 de junio de 2024 por medio del cual resuelve LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO Y ORDENA MEDIDA PREVENTIVA.

Estando dentro del término establecido en el artículo 830 del E.T., por intermedio de su apoderado judicial, LA COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A, presento las siguientes excepciones al mandamiento de pago.

### ESCRITO DE EXCEPCIONES.

#### **1ª FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO AL PRETENDER EL COBRO DE INTERESES MORATORIOS COMERCIALES:**

La presente excepción se propone contra el mandamiento de pago, mediante el cual se está vinculando u ordenando a "los deudores", como obligados solidarios, la Compañía Mundial de Seguros S.A., el Consorcio Vías Terciarias, el señor Jesús Franco Yela Rodríguez, Construcciones y Obras de Ingeniería Alfa y Omega S.A.S, Construcciones y Obras de Ingeniería Fénix S.A.S, el señor Ariel Narváez Delgado, el señor Hernán Narváez Delgado, JMY Construcciones S.A.S, y SYS Petrol S.A.S., cancelar la suma de \$210.145.819,49 los intereses, las costas, y gastos procesales. Consecuentemente, dado que, el mandamiento ejecutivo vincula de forma solidaria a los deudores, ya que el valor total de la obligación se está cobrando a todos o a uno cualquiera de los mismos, son procedentes las excepciones contempladas en el artículo 830 del ET, y del parágrafo del artículo 594 de la citada Ordenanza 766 del 2018, entre ellas la de indebida tasación del monto de la deuda. La liquidación correcta de la deuda, conforme a la naturaleza jurídica de la misma, derivada de un contrato estatal, que impone la aplicación del régimen especial de la contratación, contenido en la Ley 80 de 1993, artículo 4º numeral 8º, de Acto Administrativo que sirve de título ejecutivo, de los precedentes jurisprudenciales, que en línea ha proferido el Consejo de Estado, da como resultado un valor diferente al que erradamente está tasando el Departamento, como quiera que en los numerales 1, 2, y 3 del artículo primero de aquel acto, mediante el cual libró el mandamiento de pago, erró tanto en la tasación del capital o valor de la indemnización del perjuicio y también en la orden del pago de los intereses, como se indica a continuación: En relación con el capital, el mandamiento ejecutivo se limitó a tomar la cifra nominal indicada en la resolución que declaró el incumplimiento contractual, omitiendo, en primer lugar, aplicar la compensación dada la existencia de saldos a favor del contratista, y luego la necesaria indexación conforme a lo estipulado en el numeral 8º del artículo 4º de la Ley 80 de 1993. Este error en la actualización del monto resulta contrario a la normatividad vigente, pues el valor correcto, ajustado al Índice de Precios al Consumidor (IPC), debió reflejarse de manera precisa. El capital utilizado, tras la compensación, ascendía a \$80.239.093,87, y su correspondiente actualización conforme al IPC inicial de enero de 2024 (138,98) y al IPC final de junio de 2024 (143,38) arroja un capital indexado de \$82.779.401,92. Adicionalmente, los intereses, calculados al 1% mensual según el interés civil aplicable, para el corte del 31 de julio de 2024, alcanzan la suma de \$87.994.504,24, lo que demuestra que el cálculo realizado en el mandamiento fue incorrecto tanto en la determinación del capital como en la liquidación de los intereses.

#### **2ª EXCEPCIÓN DE FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO: LA OBLIGACIÓN NO ES CLARA NI EXIGIBLE, POR CUANTO LA CONDICIÓN SUSPENSIVA DE LA COMPENSACIÓN DE SALDOS NO SE HA CUMPLIDO, LO QUE RESULTA EN LA INEXIGIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO:**

La Tesorería del Departamento del Putumayo erró en omitir aplicar la figura de la compensación. Cuando se emitió la Resolución No. 189 del 19 de junio de 2024 por medio de la cual se liquidó unilateralmente el Contrato de Obra No. 1225 del 28 de diciembre de 2018, la Secretaría de Servicios Administrativos Departamentales determinó que existe un saldo a favor del contratista por valor de \$189.453.155,76. Al existir dichos saldos a favor, lo correcto era que se aplicara la figura mencionada antes de proceder al cobro de toda la obligación junto con unos intereses improcedentes. En la parte resolutive de la Resolución No. 189 de 2024, artículo segundo, se indicó que esos saldos a favor se le restarían al valor de la sanción por cláusula penal. Que los actos administrativos, y en particular la Resolución No. 189 de 2024, establecieron, además de la aplicación del mecanismo de compensación de deudas, una obligación sujeta a una condición suspensiva, la cual debía cumplirse para poder acreditar el derecho ante mi representada. (.....)

**3ª EXCEPCIÓN DE PAGO EFECTIVO. ADEMÁS, EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN POR PAGO.** Tanto el artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional como el artículo 594 del Estatuto de Rentas del Departamento del Putumayo establecen de manera taxativa que el pago efectivo de la obligación constituye una excepción con la capacidad de dar por terminado el proceso de cobro coactivo. Esto genera la aplicabilidad y los efectos legales previstos en el artículo 596 del referido Estatuto Tributario, cuyo efecto no es otro que obligar al funcionario ejecutor a concluir el proceso de cobro coactivo y, en consecuencia, a levantar las medidas cautelares decretadas. En virtud de la liquidación previamente expuesta, en la cual se aplicó el plazo establecido por el legislador para el pago del siniestro por parte del asegurador, y considerando los intereses civiles que deben aplicarse en cumplimiento del artículo 4º, numeral 8, de la Ley 80 de 1993, resulta imperativa la terminación del proceso de cobro coactivo que nos concierne

respecto de mi representada. Esta conclusión se fundamenta en que la Compañía Mundial de Seguros realizó el pago efectivo al Departamento del Putumayo con fecha 31 de julio de 2023, mediante la Orden de Pago No. 1003393, por un valor de OCHENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$87.994.504,00) ... (...)

**4° EXCEPCIÓN INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Es menester indicar que, en el Tribunal Administrativo del Putumayo Sala Unitaria y M.P. Manuel Alí Rodríguez Mustafá, cursa demanda de controversias contractuales en contra del Departamento del Putumayo y en la misma se pretende la nulidad de las Resoluciones Nos. 021 y 022 de 2023, emitida por el Departamento del Putumayo en el curso del proceso e imposición de multas y declaratoria de incumplimiento de que trata el Art. 86 de la ley 1474 de 2011, mediante las cuales declararon el siniestro y afectaron el amparo de manejo del anticipo y el de cumplimiento de la póliza de seguro de cumplimiento expedida por mi representada, a título de restablecimiento del derecho que consiste en la restitución del valor pagado por mi representada junto con su indexación. La situación mencionada configura una de las excepciones frente al mandamiento de pago y por ello permite el fin de este y en consecuencia el levantamiento de las medidas cautelares que están causando un perjuicio a la compañía aseguradora. Esta excepción se encuentra tanto en el Estatuto Tributario Nacional como en el Estatuto Tributario Departamental.

**5° EXCEPCIÓN: FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO. EL MANDAMIENTO DE PAGO NO INTEGRA LA TOTALIDAD DE LOS DOCUMENTOS QUE DEBEN CONFORMAR EL TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO, CONFIGURÁNDOSE ASÍ LA FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO.** Tanto el artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional como el artículo 594 del Estatuto Tributario de Rentas del Departamento del Putumayo contemplan de manera taxativa la falta de ejecutoria del título ejecutivo como medio exceptivo contra el mandamiento de pago. Como ya fue explicado previamente, no existe título ejecutivo alguno que contenga una obligación de pago frente a los deudores que haga exigible el cobro intereses sobre el capital de la obligación, por cuanto la orden de pago incorporó una obligación de pagar dineros o réditos a favor del Departamento del Putumayo por concepto de intereses moratorios; siendo que tal rubro no consta en los actos administrativos emitidos en el procedimiento de sanción contractual de los cuales se conforma el título ejecutivo mencionado. Por sustracción de materia, al no existir dicho título, tampoco existe acto administrativo alguno que lo contenga y se encuentre ejecutoriado. En este orden de ideas, no es admisible que se persiga el cobro de una obligación que no reúne los presupuestos establecidos en el Art. 422 del C.G.P., esto es, que solo pueden demandarse a través de la vía ejecutiva las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en actos administrativos que así lo declaren y comporten plena prueba de cara a los deudores, consecuentemente, le está vedado al funcionario de la administración exigir el deber de pago de réditos sin la existencia de un título ejecutivo que así lo soporte, por tanto, al emitir orden de pago sin un título ejecutivo previamente y debidamente constituido deriva en la incompetencia del funcionario ejecutor y por descontado en una extralimitación en su poder coactivo, puesto que de manera arbitraria e infundada pretende hacer exigible un deber de pago carente de título ejecutivo.

**6° LAS MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS POR LA GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO EN LA ORDEN DE PAGO SUPERAN EL TOPE DE EMBARGALIDAD PERMITIDO POR LOS ESTATUTOS TRIBUTARIOS Y LA NORMATIVIDAD VIGENTE.** El Departamento del Putumayo excedió su competencia al proferir la Resolución No. 083, mediante la cual se libró mandamiento de pago y se ordenó una medida preventiva, ya que decretó como medida cautelar el embargo de los bienes pertenecientes a la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., tales como inmuebles, muebles, dinero depositado en cuentas de ahorro o corriente, y depósitos de dinero en las cuentas de ahorro y/o corriente de la entidad, hasta alcanzar la suma de CUATROCIENTOS VEINTE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MIL SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS CON NOVENTA Y OCHO CENTAVOS M/CTE (\$ 420'291.638,98). No obstante, lo anterior desconoce lo establecido en el artículo 604 del Estatuto de Rentas del Departamento del Putumayo, en lo atinente a que el valor de los bienes embargados no podrá exceder el doble de la deuda más intereses.

**7° EXCEPCIÓN DE INEXISTENCIA DE LA CALIDAD DE DEUDOR SOLIDARIO EN CABEZA DE COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.** En el caso objeto de estudio, resulta claro que no se puede sostener la existencia de una obligación solidaria contenida en la orden de pago a cargo de COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., toda vez que: (i) el artículo 831 del Estatuto Tributario establece que contra el mandamiento de pago proceda la excepción para discutir la calidad de deudor solidario de la obligación; (ii) el artículo 594 del Estatuto de Rentas del departamento del Putumayo, y (iii) 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. A la luz de lo anterior, es evidente que mi representada no tiene una obligación solidaria que la obligue a responder por la totalidad del valor del rédito, como pretende la Gobernación del Putumayo, ya que la obligación de mi representada se circunscribe a las condiciones predefinidas en la póliza de cumplimiento, cuyos amparos son de interpretación restrictiva.

## CONSIDERACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL.

Que para resolver las excepciones propuestas por LA COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A se tiene en cuenta las siguientes consideraciones:

Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el

recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público, deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

Que por remisión de la Ley 1066 de 2006, el procedimiento administrativo coactivo se encuentra regulado en el artículo 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, por el Código general del proceso y por el Código Contencioso Administrativo cuando se presentan vacíos normativos de aplicación e interpretación.

**A LA PRIMERA EXCEPCIÓN: FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO AL PRETENDER EL COBRO DE INTERESES MORATORIOS COMERCIALES.**

Como estamos ejecutando un título ejecutivo complejo y teniendo en cuenta que la resolución No Resolución No 038 del 10/10/23, por medio del cual se declara el siniestro con cargo al amparo de cumplimiento otorgado mediante seguro de cumplimiento a favor de Entidad Estatales No NB 100100416, esta resolución es una pieza procesal que conforma el título ejecutivo, en ella se manifestó claramente que la sanción será cancelada de acuerdo al artículo 1080 del código de comercio, establece que: *El asegurador estará obligado a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aun extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador de acuerdo con el artículo 1077. Vencido este plazo, el asegurador reconocerá y pagará al asegurado o beneficiario además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella un interés moratorio igual al certificado como bancario corriente por la superintendencia financiera de Colombia aumentado en la mitad.* En cumplimiento a ello la Administración Departamental liquida según la tasa establecida en las resoluciones expedidas por la superintendencia financiera.

Por otra parte, La Compañía Mundial de Seguros tuvo la oportunidad de debatir esta inconformidad en vía gubernativa, pues la misma hizo uso del recurso de reposición contra la resolución No 038 del 10/10/23.

Así, las cosas, no es este el momento de cuestionar la legalidad de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo complejo, pues bien se notificó en su debido tiempo, dándole oportunidad a la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, para que haga uso de los recursos establecidos por la ley y así garantizarle el debido proceso, de contradicción y de defensa, el título ejecutivo quedó en firme y ejecutoriado, de tal manera que esta no es la oportunidad para alegar nada previo a la firmeza del título que se pretende ejecutar.

Ahora bien, en la etapa de cobro coactivo no deben debatirse situaciones que debieron ser debatidas en vía gubernativa, lo que le impide a este despacho pronunciarse sobre cuestiones de fondo sobre la constitución de la obligación como tal.

Al respecto la Corte Constitucional en **Sentencia C-224/13** ha manifestado: *la naturaleza del cobro coactivo ha sido ampliamente discutida, hasta el punto de que no existe al momento una tesis dominante en la comunidad jurídica. En esta Corporación, por ejemplo, ha prevalecido la tesis de que su ejercicio envuelve la realización de actividades administrativa, por cuanto no están encaminadas a la definición y resolución definitiva de controversias, sino únicamente a la ejecución y materialización de los actos de la propia administración pública.*

Así mismo el Consejo de Estado en **Sentencia T-396/05**, reconoce en su jurisprudencia al advertir que *"el juez de la ejecución no lo es de la validez del acto cuyo cumplimiento se trata, la cual se discute por el administrativo a través de los recursos procedentes contra él en la vía*

gubernativa y si agotada ésta subsiste la controversia, mediante la acción tendiente a que se anulen o modifiquen. Es la correcta aplicación de la ley sustancial, siguiendo el procedimiento debido, la que constituye objeto de tales recursos gubernativos. Y a ello se refiere el inciso 2° del artículo 561 del C. de P. C., cuando impide debatir en el proceso de jurisdicción coactiva cuestiones que debieron alegarse en la instancia de impugnación gubernativa.

Por lo tanto, cuando el título ejecutivo está conformado por actos administrativos en firme como es el caso, resulta improcedente la proposición de excepciones encaminadas a enjuiciar su legalidad.

Por tal razón, esta excepción no está llamada a prosperar.

**A LA SEGUNDA EXCEPCIÓN: EXCEPCIÓN DE FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO: LA OBLIGACIÓN NO ES CLARA NI EXIGIBLE, POR CUANTO LA CONDICIÓN SUSPENSIVA DE LA COMPENSACIÓN DE SALDOS NO SE HA CUMPLIDO, LO QUE RESULTA EN LA INEXIGIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO.**

Como vemos el título ejecutivo se encuentra conformado por los siguientes documentos y actos administrativos:

- Contrato No 1225 del 20 de diciembre de 2028
- Póliza No NB 100100416 y anexos 1-9
- Certificados de la Compañía Mundial de Seguros.
- Resolución No 038 del 10/10/23, por medio del cual se declara el siniestro con cargo al amparo de cumplimiento otorgado mediante seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales No NB 100100416 que garantiza el contrato de obra pública No 1225 de 2018.....
- Resolución No 051 del 19/12/23, por medio de la cual resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución No 038 del 10/10/23
- Notificaciones de los actos administrativos.
- Constancia de ejecutoria.

En el caso que nos ocupa, que es el cobro de la sanción de la cláusula penal establecida en el contrato y amparada en la póliza por incumplimiento del cto., los actos administrativos en mención, especialmente el contrato, la póliza, la resolución que declara el siniestro sus recursos y notificación son suficientes para dar inicio a la ejecución del título por vía coactiva.

Una vez revisada el acta de liquidación, no se observa ninguna condición suspensiva de la compensación de saldos, ni tampoco el deudor dejó claro o resuelto esta condición en vía gubernativa, pues la funcionaria ejecutora no es la competente para resolver este tema en cobro coactivo.

Al respecto el Consejo de Estado en **Sentencia T-396/05**, reconoce en su jurisprudencia al advertir que "el juez de la ejecución no lo es de la validez del acto cuyo cumplimiento se trata, la cual se discute por el administrativo a través de los recursos procedentes contra él en la vía gubernativa y si agotada ésta subsiste la controversia, mediante la acción tendiente a que se anulen o modifiquen. Es la correcta aplicación de la ley sustancial, siguiendo el procedimiento debido, la que constituye objeto de tales recursos gubernativos. Y a ello se refiere el inciso 2° del artículo 561 del C. de P. C., cuando impide debatir en el proceso de jurisdicción coactiva cuestiones que debieron alegarse en la instancia de impugnación gubernativa.

Por tal razón esta excepción no está llamada a prosperar.

**A LA TERCERA EXCEPCIÓN: EXCEPCIÓN DE PAGO EFECTIVO. ADEMÁS, EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN POR PAGO.**

De conformidad con la resolución No 038 del 10 de octubre de 2023, por medio del cual se declara el siniestro con cargo al amparo de cumplimiento otorgado mediante seguro de cumplimiento a favor de la Entidad Estatal No 100100416 que garantiza el contrato de obra pública No 1225 de 2018, establece pagar a cargo de los deudores la suma de \$ 269.692.249,63, por concepto de cláusula penal prevista en la cláusula decima novena del contrato de obra Pública No 1225 de 2018 por incumplimiento del mismo.

Entonces, tenemos que, la obligación asciende a \$ 298'140.323,49, incluye cláusula penal por \$ 269'692.249,63, más intereses liquidados con corte a la fecha que la Compañía Mundial de Seguros realizó el abono, el valor de \$ 28'448.073,86 aplicando los términos establecidos en el artículo 1080 Cco. como se establece en el parágrafo del artículo tercero de la parte resolutoria de la resolución No 038 del 10 de octubre de 2023, la tasa aplicada a los intereses es la establecida por la superintendencia financiera conforme nos remite la norma en cita.

Con el pago realizado por la Aseguradora, se procedió a realizar los siguientes abonos  
A capital = \$ 59'546.430,14  
A intereses = \$ 28'448.073,86

Quedando un saldo pendiente de pagar a favor del Departamento de \$ 216.589.520,02, suma que incluye capital más intereses desde el 2 de agosto hasta el 2 de octubre de 2024.

Teniendo en cuenta que el día 3 de octubre de 2024, el Banco de Bogotá materializó la medida cautelar ordenada por la funcionaria ejecutora mediante No 083 de 2024, la cual resolvió librar mandamiento de pago y ordenar medida cautelar preventiva hasta la concurrencia de CUATROCIENTOS VEINTE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MIL SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS CON NOVENTA Y OCHO CENTAVOS M/CTE (\$ 420'291.638,98), medida que fue comunicada al Banco el día 30 de agosto de 2024 y puesta a disposición de la Gobernación del Putumayo, mediante título No 479030000160667 por valor de \$ 420.291.638,98, razón por la cual mediante acto administrativo se ordenará el archivo del proceso, levantamiento de la medida cautelar, fraccionamiento del título y se ordenará la devolución del remanente a favor de la Compañía Mundial de Seguros, para lo cual deberá aportar certificación bancaria para realizar la respectiva devolución.

Por tal razón, esta excepción se encuentra probada

**A LA CUARTA EXCEPCIÓN: EXCEPCIÓN INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Respecto a esta excepción es pertinente traer a este asunto lo establecido en el 835 del Estatuto Tributario, sobre la intervención del contencioso administrativo que prevé, dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, sólo serán demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución;

la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.

El Consejo de Estado en la Sentencia del 11 de julio de 2013, exp.18216 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, señala que: *La sola interposición de la demanda no es suficiente, ya que para verificar que la demanda cumple con la totalidad de requisitos se hace necesario que la misma sea admitida por el juez de conocimiento.*

Así las cosas, si se instaura una demanda de nulidad contra un acto que determina cobrar una obligación por parte de la Administración, que aún no es admitida, puede concluirse que no existe en ese momento una intervención efectiva de la jurisdicción, pues no ha surgido una relación jurídico-procesal, hecho que si ocurre cuando se ha admitido una demanda.

Por lo anterior, la presentación de la demanda no garantiza su admisión, por lo que la simple interposición de la demanda no constituye excepción contra el mandamiento de pago. La excepción que presenta el artículo 831 del E.T. que es la de interposición de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, su efecto no es otro que el de suspender el proceso de cobro coactivo que se está adelantando, esta excepción se acredita con la admisión de la demanda, en el caso que nos ocupa el deudor no demostró en la interposición de las excepciones que la supuesta demanda ya estaba admitida, en este orden de ideas para la Administración Departamental por ahora no existe traba en la relación jurídico procesal entre las partes.

Por tal razón, esta excepción no está llamada a prosperar.

**A LA QUINTA EXCEPCION: EXCEPCIÓN: FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO. EL MANDAMIENTO DE PAGO NO INTEGRA LA TOTALIDAD DE LOS DOCUMENTOS QUE DEBEN CONFORMAR EL TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO, CONFIGURÁNDOSE ASÍ LA FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO.**

En el caso que nos ocupa, que es el cobro de la sanción de la cláusula penal establecida en el contrato 1225 de 2018, es suficiente para dar inicio a la ejecución del cobro, los siguientes actos administrativos:

**1º Contrato de obra No 1225 de 2018:** El contrato se encuentra formalizado por escrito y contiene de manera clara la cláusula penal pactada, además identifica las obligaciones principales del contrato y las consecuencias pactadas en caso de incumplimiento, incluida la penalidad.

**2º Póliza, No 100100416:** Garantiza el cumplimiento del contrato de obra pública No 1225 de 2018, el cual establece pagar a cargo de los deudores la suma de \$ 269.692.249,63, por concepto de cláusula penal prevista en la cláusula decima novena del contrato de obra Pública No 1225 de 2018.

**3º Resolución No 038 del 10 de octubre de 2023,** por medio del cual se declara el siniestro y manifiesta el incumplimiento del contrato de obra pública No 1225 de 2018, por mal manejo del anticipo.

**4º Respuesta al recurso (res. No 051 del 19/12/23)**, interpuesto contra la resolución No 038 del 10 de octubre de 2023y su respectiva notificación.

**5º Constancia de ejecutoria.**

Sobre la ejecutoria de los actos administrativos, esta se encuentra regulada principalmente en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en el artículo 87 establece: Los actos administrativos quedan ejecutoriados en los siguientes casos:

1. **Cuando contra ellos no proceda ningún recurso:** *Si el acto administrativo no admite ningún recurso, queda ejecutoriado desde el momento de su notificación, publicación o comunicación, según corresponda.*
2. **Cuando se hayan decidido todos los recursos interpuestos:** *Si se han presentado recursos en contra del acto administrativo (como el recurso de reposición o el de apelación) y éstos han sido resueltos por la administración, el acto queda ejecutoriado una vez se notifique la decisión que resuelve el último de los recursos interpuestos.*
3. **Cuando haya vencido el término para interponer recursos sin que estos se hayan presentado:** *Si el término para interponer recursos en contra del acto administrativo ha expirado y no se ha presentado ningún recurso, el acto queda ejecutoriado al finalizar dicho plazo.*

En el presente asunto, los recursos interpuestos en vía gubernativa fueron decididos y notificados en debido tiempo, quedando el título en firme y ejecutoriado.

Una vez, el título ejecutivo quedo en firme y ejecutoriado, sus efectos son vinculantes y deben ser cumplidos por los ejecutados, el título que se pretende ejecutar por vía coactiva, contiene una obligación **clara**, por cuanto la sanción establecida en la cláusula penal se encuentra definida de manera precisa en el contrato 1225 de 2018, es **expresa** por cuanto la sanción establecida en la cláusula penal se encuentra de manera explícita en el contrato en mención y en la resolución que declara el siniestro es **Exigible**, se encuentra demostrado el incumplimiento del contrato. En el presente asunto, el título cumple con las condiciones en mención y los documentos que conforman el título, son suficientes para iniciar su ejecución por vía coactiva.

Es importante traer al presente asunto lo manifestado por el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P. Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 9 de septiembre de 2015. Radicación: 2500023260002030197102 (42294).

*Síntesis: La compañía aseguradora no podía excluir el amparo de las multas impuestas por razón del incumplimiento del contrato estatal, toda vez que la obligación de pagar la multa estaba incluida en el contrato y por razón de la Ley 80 de 1993 y su Decreto Reglamentario 679 de 1994 se encontró imperativamente amparada por la garantía única de cumplimiento.*

Una vez revisado el título ejecutivo, la funcionaria ejecutora encuentra, que el mismo contiene una obligación clara expresa y exigible que en sí mismos conforman una unidad jurídica del cual se desprende el lleno de los requisitos del artículo 422 del Código General del Proceso. Por lo que este sirvió de base para que se inicie el cobro y se expida el mandamiento de pago. La resolución 083 de 2024, integra los documentos necesarios que conforman el título ejecutivo complejo y pertinentes para el caso del cobro de la sanción establecida en la cláusula penal del contrato 1225 de 2018.

Por tal razón esta excepción no está llamada a prosperar.

**A LA SEXTA EXCEPCIÓN: LAS MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS POR LA GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO EN LA ORDEN DE PAGO SUPERAN EL TOPE DE EMBARGALIDAD PERMITIDO POR LOS ESTATUTOS TRIBUTARIOS Y LA NORMATIVIDAD VIGENTE.**

Dentro del proceso No 2024-009, se expidió la resolución No 083 de 2024, la cual resolvió librar mandamiento de pago, la suma de la suma de DOSCIENTOS DIEZ MILLONES CIENTO CUARENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS DIECINUEVE PESOS CON CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS M/CTE (\$ 210'145.819,49), más los intereses que genere la sanción establecida en la cláusula penal del cto. 1225 de 2018, por incumplimiento del mismo desde el 2 de agosto de 2024 hasta el pago total de la obligación, así mismo se ordenó medida preventiva hasta la concurrencia de CUATROCIENTOS VEINTE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MIL SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS CON NOVENTA Y OCHO CENTAVOS M/CTE (\$ 420'291.638,98), conforme lo consagra el artículo 838 del E.T. que establece "El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses".

Respecto a medidas cautelares la Corte en Sentencia C-379/04 manifiesta: *las medidas cautelares, son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido. Así mismo sostiene la Corte "Las medidas cautelares tienen amplio sustento constitucional, puesto que desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal. Sin embargo, la Corte ha afirmado que "aunque el Legislador, goza de una considerable libertad para regular el tipo de instrumentos cautelares y su procedimiento de adopción, debe de todos modos obrar cuidadosamente, por cuanto estas medidas, por su propia naturaleza, se imponen a una persona antes de que ella sea vencida en juicio. Por ende, ... los instrumentos cautelares, por su naturaleza preventiva, pueden llegar a afectar el derecho de defensa y el debido proceso, en la medida en que restringen un derecho de una persona, antes de que ella sea condenada en un juicio.*

Por otra parte, me permito informarle que conforme a lo establecido en el artículo 837-1 del E.T., refiere. En el caso de procesos que se adelanten contra personas jurídicas no existe límite de inembargabilidad.

Por tal razón esta excepción no está llamada a prosperar.

**A LA SEPTIMA EXCEPCIÓN: EXCEPCIÓN DE INEXISTENCIA DE LA CALIDAD DE DEUDOR SOLIDARIO EN CABEZA DE COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**

Sobre esta excepción, le informo que en ningún acto administrativo que conforma el título ejecutivo se habla de que la obligación debe ser cancelada de manera solidaria. En estos actos

administrativos lo que se menciona es la participación que tiene cada consorciado frente al Consorcio vías Terciarias.

En el presente caso, la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.** en calidad de asegurador asume los perjuicios causados por el incumplimiento del contrato 1225 de 2018, ya que este incumplimiento es el origen de la obligación contra la Compañía de Seguros y a favor del Departamento del Putumayo.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección a Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil doce (2012). Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00021-01(39702) ha manifestado: *Es posible señalar que los perjuicios que se pudieran derivar del incumplimiento del contrato y que fueron tasados de manera anticipada en la cláusula penal quedaron garantizados por la póliza de cumplimiento No. 0210055768, lo que significa entonces que en este caso no se trata exclusivamente del cobro de una obligación derivada de un contrato de seguro, por cuanto lo que se pretende es hacer efectiva una indemnización de perjuicios que inicialmente estaba a cargo del contratista de la Administración y que le corresponde ahora asumir a la aseguradora en virtud de la asunción del riesgo que aceptó al expedir la citada póliza de seguro, por medio de la cual el contratista le trasladó dicho riesgo proveniente de su propio incumplimiento contractual, por expresa permisión de la ley.*

Sobre el tema, la Corporación, en providencia del 22 de abril de 2009 con ponencia de la Doctora Myryam Guerrero De Escobar, al pronunciarse acerca de la finalidad de la garantía de cumplimiento, señaló: *"El propósito de dicha garantía no es otro que asegurar la ejecución total y oportuna del objeto contratado y proteger el patrimonio público del daño que le puede ocasionar el posible incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del particular contratista, llamado por la Administración a colaborar con los cometidos estatales, los cuales necesariamente involucran el interés público, cláusula que es de forzosa estipulación, a tal punto que si no es pactada en aquellos contratos en los cuales la ley establece su obligatoriedad, se presume incorporada en el respectivo contrato y no podrá ser renunciada por la Administración."*

En la misma providencia, la Corporación se pronunció respecto de la naturaleza de la garantía de cumplimiento y, previo análisis del asunto, arribó a la conclusión de que ésta es en sí un seguro de daños de los que regula la ley comercial y que, por tal razón, está dirigida a indemnizar al Estado por los perjuicios que pueda sufrir con ocasión del incumplimiento de las obligaciones que corren a cargo de sus contratistas. Sobre el tema explicó: *"La garantía de cumplimiento del contrato estatal mediante la cual la compañía de seguros se compromete a pagar los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones contraídas por el tomador en virtud de la celebración de un contrato tienen carácter indemnizatorio pues su finalidad como ya se dijo es proteger el patrimonio público del daño que le puede ocasionar el posible incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del particular contratista y de esta manera evitar que dicho patrimonio se vea afectado o empobrecido."*

El artículo 1088 del Código de Comercio establece que *'Respecto del asegurado, los seguros de daños serán contratos de mera indemnización y jamás podrán constituir para él fuente de enriquecimiento. La indemnización podrá comprender a la vez el daño emergente y el lucro cesante, pero éste deberá ser objeto de un acuerdo expreso'. Al tenor de la norma transcrita, los seguros de daños tienen carácter indemnizatorio para el asegurado con el fin de evitar que su patrimonio resulte afectado por la ocurrencia del hecho constitutivo del riesgo asegurado; en otras palabras, los seguros de daños tienen como finalidad última la de indemnizar al asegurado*

o beneficiario cuando su patrimonio es afectado por la realización del riesgo asegurado, principio este denominado "de la indemnización"26 por la ley comercial. En este orden de ideas, si la garantía de cumplimiento del contrato estatal está orientada a indemnizar al Estado para que el patrimonio público no se vea afectado por razón del incumplimiento de las obligaciones contraídas por el contratista en virtud de la celebración de un contrato y los seguros de daños también tienen una finalidad indemnizatoria para el asegurado o beneficiario cuando quiera que su patrimonio resulte afectado por la ocurrencia del riesgo asegurado, debe arribarse a la conclusión de que la garantía de cumplimiento de los contratos estatales se ubica dentro de los seguros de daños de que trata la ley comercial." (Negrillas fuera de texto).

En este orden de ideas, esta excepción no está llamada a prosperar.

Por otra parte, respecto a las pruebas de oficio y testimoniales que solicita, la Administración Departamental no ve pertinente decretar estas pruebas, esto debido a que en un proceso de cobro coactivo donde ya existe un título en firme, la admisión de prueba testimonial puede ser limitada. La razón principal es que el cobro coactivo se fundamenta en la existencia de un título ejecutivo que ya ha sido declarado en firme, es decir, que no admite más discusión sobre su validez o existencia. El objetivo del cobro coactivo es la ejecución de dicho título, no la revisión de los hechos que le dieron origen.

Así, las cosas, no es este el momento de cuestionar la legalidad de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo complejo, pues bien se notificó en su debido tiempo, dándole oportunidad a la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, para que haga uso de los recursos establecidos por la ley y así garantizarle el debido proceso y de contradicción, el título ejecutivo quedó en firme y ejecutoriado, de tal manera que esta no es la oportunidad para alegar nada previo a la firmeza del título que se pretende ejecutar.

Ahora bien, en la etapa de cobro coactivo no deben debatirse situaciones que debieron ser debatidas en vía gubernativa, lo que le impide a este despacho pronunciarse sobre cuestiones de fondo sobre la constitución de la obligación como tal.

Al respecto la Corte Constitucional en **Sentencia C-224/13** ha manifestado: *la naturaleza del cobro coactivo ha sido ampliamente discutida, hasta el punto de que no existe al momento una tesis dominante en la comunidad jurídica. En esta Corporación, por ejemplo, ha prevalecido la tesis de que su ejercicio envuelve la realización de actividades administrativa, por cuanto no están encaminadas a la definición y resolución definitiva de controversias, sino únicamente a la ejecución y materialización de los actos de la propia administración pública.*

Así las cosas, la Administración Departamental, resuelve despachar desfavorablemente las excepciones presentadas por la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, advirtiendo que cuando el título ejecutivo está conformado por actos administrativos en firme como es el caso, resulta improcedente la proposición de excepciones encaminadas a enjuiciar su legalidad.

En mérito de lo expuesto, la Tesorera General del Departamento del Putumayo

#### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de: *falta de título ejecutivo al pretender el cobro de intereses moratorios comerciales, excepción de falta de título*



GOBERNACION DEL  
**PUTUMAYO**

ejecutivo. excepción interposición del medio de control de controversias contractuales de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, excepción de falta de ejecutoria del título, excepción las medidas cautelares decretadas por la gobernación del putumayo en la orden de pago superan el tope de embargabilidad permitido por los estatutos tributarios y la normatividad vigente y excepción de inexistencia de la calidad de deudor solidario en cabeza de compañía mundial de seguros s.a., propuestas por la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, contra el mandamiento de pago, expedido dentro del proceso de cobro coactivo N° 2024-009, conforme a la parte considerativa de la presente resolución.

**SEGUNDO: DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE PAGO EN EFECTIVO**, conforme a la explicación realizada en la respuesta de esta excepción, en consecuencia, ordenar mediante acto administrativo el archivo del proceso, levantamiento de la medida cautelar, fraccionamiento del título No 479030000160667 y devolución del remanente a favor de la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, para tal fin se debe solicitar la certificación bancaria a la Aseguradora para la respectiva devolución.

**TERCERO:** Notificar el contenido de la presente resolución al representante legal de la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, o a su apoderado conforme lo establece el artículo 565 del E.T., modificado por el artículo 45 de la ley 1111 de 2006 y 569 de E.T., advirtiéndole que contra la presente procede únicamente el recurso de reposición de conformidad con el artículo 834 del Estatuto Tributario.

Cordialmente,

**VANESSA TATIANA RIVERA SAMBONI**  
Tesorera General del Departamento del Putumayo

Elaboró	Ooris Amparo Ortiz Ordoñez	Secretaria de Hacienda-Tesorería	Profesional Universitario Tesorería-Cobro Coactivo	
Reviso	Marlie Yamile Cabrera Bautista	Secretaria de Hacienda-Tesorería	Abogada especialista secretaria de Hacienda-Tesorería	