

Bogotá, D.C., noviembre de 2024

Doctora
VANESSA TATIANA RIVERA SAMBONÍ
Tesorera General
DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO
cobro.coactivo@putumayo.gov.co

PROCESO: COBRO COACTIVO N° 2024-009
EJECUTADOS: CONSORCIO VIAS TERCARIAS.
ASEGURADORA: COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.

ASUNTO: RECURSO DE REPOSICIÓN FRENTE A LA RESOLUCIÓN No. 057 POR LA CUAL SE RESOLVIERON EXCEPCIONES AL INTERIOR DEL PROCESO COBRO COACTIVO No. 2024-009

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, mayor de edad, abogado en ejercicio, residente en Cali, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá y portador de la Tarjeta Profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en este acto en nombre y representación de la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, de manera respetuosa y dentro del término legal, mediante el presente escrito me permito presentar **RECURSO DE REPOSICIÓN** contra la **RESOLUCIÓN No. 057 DEL 16 DE OCTUBRE DE 2024**, la cual resolvió las excepciones promovidas por mi representada, de conformidad con los siguientes fundamentos:

I. OPORTUNIDAD Y PROCEDENCIA DEL MEDIO IMPUGNATIVO.

En primer lugar, es necesario aclarar que el presente escrito se presenta dentro del plazo otorgado por el Estatuto Tributario Nacional en su artículo 834 del Estatuto Tributario Nacional, que reza: "(...) *En la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el Jefe de la División de Cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma, por lo que nos encontramos en oportunidad para radicar el presente escrito. (...)*" Teniendo en cuenta que la Resolución No. 057 del 16 de octubre de 2024 fue notificada el 18 de agosto del mismo año, el presente escrito se presenta dentro del término legal oportuno.

II. FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN No.057 DEL 16 DE OCTUBRE DE 2024.

La directora de la Tesorero General del Departamento del Putumayo mediante Resolución No.057 del 16 de octubre de 2024, resolvió lo siguiente:

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

A través del presente recurso de reposición se demostrará cómo la Tesorería General del Departamento del Putumayo incurrió en error al declarar no probadas las excepciones propuestas por la Compañía Mundial de Seguros S.A. en el proceso de Cobro Coactivo No. 2024-009. Primero, al declarar probada la excepción de pago efectivo, cuando se argumentó que el pago efectivo no correspondía a la suma establecida en la orden de pago, sino al valor efectivamente realizado por mi representada el 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)**. Además, se omitió resolver lo concerniente a la excepción de falta de título ejecutivo, debido a que no se ha cumplido con la condición suspensiva de la compensación de saldos. Finalmente, se presentó una indebida interpretación de la excepción de interposición del medio de control de Controversias Contractuales ante la jurisdicción contencioso-administrativa, afectando la ejecutoriedad del título ejecutivo.

III. SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN.

CONTRARIO A LO DECIDIDO, LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO EN RELACIÓN CON EL COBRO Y CÁLCULO DE INTERESES ES PROCEDENTE, CONFORME A LA LEY 80 DE 1993, LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO Y LOS CONCEPTOS DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL.

1. La Gobernación del Putumayo incurre en un error al resolver la excepción de falta de título ejecutivo, específicamente en cuanto a la improcedencia del cobro de intereses moratorios comerciales. Esta excepción se encuentra probada dentro del proceso, pero la Gobernación no tuvo en cuenta aspectos fundamentales de la normativa especial que regula los contratos estatales, lo que afecta la validez y legalidad del mandamiento de pago.

1.1. En primer lugar, la Gobernación ignoró que el cálculo de intereses en el contexto de un contrato estatal está regulado por el artículo 4º, numeral 8º de la Ley 80 de 1993, el cual dispone que, en ausencia de pacto expreso sobre intereses moratorios, se debe aplicar una tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado. La Ley 80 de 1993, como norma especial de orden público y de cumplimiento obligatorio, excluye expresamente la aplicación de intereses comerciales en este tipo de contratos.

1.2. Además, la Gobernación omitió realizar una correcta actualización del capital, incluyendo la compensación de saldos a favor del contratista y el ajuste conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC). Estos errores en la tasación de la deuda y en la determinación de los intereses resultan en una indebida liquidación de la obligación, vulnerando los principios de legalidad y debido proceso.

1.3. En este contexto, al no observar las disposiciones de la Ley 80 de 1993 y los precedentes jurisprudenciales vinculantes del Consejo de Estado que prohíben la imposición de intereses comerciales en contratos estatales, la Gobernación emite un título ejecutivo impreciso, incompleto y, por lo tanto, improcedente para el cobro coactivo. Por estas razones, solicitamos que se declare probada la excepción planteada y se ajuste el cálculo de la deuda conforme a lo estipulado en la normativa especial.

1.4. Al respecto en el acto impugnado el departamento del Putumayo, erradamente desconoce esta norma especial de la Ley 80 citada, que rige especialmente todos los aspectos relacionados con la contratación estatal, los contratos, los intereses, las garantías, etc., incurriendo en un error de derecho por violación directa al no aplicar la normatividad que gobierna la materia, la administración cae en semejante yerro a pesar de que adujo que los intereses debían calcularse según lo que establecen las normas especiales (en este caso la Ley 80/93), por cuanto erróneamente señaló que los réditos supuestamente deberían entonces

liquidarse, con base en lo estatuido en el Art.635 del E.T., ignorando que este último precepto no es la norma especial que regula la materia. Al respecto, dicho artículo 635 establece que la tasa de intereses moratorio será la tasa equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Super Financiera de Colombia, para el respectivo mes de mora, y, agrega sin ningún fundamento, “*que en el entendido que el anticipo es un préstamo que hace la entidad al contratista*”, entonces el departamento podría liquidar los intereses a la tasa establecida por dicha Superintendencia, lo cual configura otro yerro, como quiera que es una falacia sostener que el anticipo constituye un préstamo o mutuo, pues esta última es una figura contractual ajena a la concepción de las condiciones del contrato de obra pública a los fines y efectos perseguidos con el mismo y el anticipo en realidad constituye un desembolso anticipado de una parte del precio o valor de la obra que debe pagar el ente contratante, por ende no un préstamo; al respecto el seguro de cumplimiento, que específicamente el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, precisamente por no tratarse de un préstamo, no es un seguro de crédito, ni ampara una deuda.

1.5. Adicionalmente, la norma del Art. 1º del Decreto reglamentario 4473 de 2006, que reglamenta parcialmente la ley 1066 de 2006, expresamente señala que la determinación de la tasa de interés de obligaciones diferentes a impuestos, tasas y contribuciones fiscales y parafiscales, continuaran aplicando la tasa de intereses especiales previstas en el ordenamiento nacional; consecuentemente ese precepto remite a las normas especiales aplicables para este caso contenidas en la ley 80/93, y por ende deben liquidarse los réditos ciñéndose estrictamente a lo que estatuye el Art.4º que fue el criterio base que se tuvo para hacer el pago que ya efectuó a satisfacción procurada.

1.6. En virtud de lo expuesto, debe procederse a declarar probada esta excepción, en cuanto está acreditado jurídicamente que se reúnen los presupuestos normativos que surten el efecto contemplado en la ley 80/93, siendo además imperativo tener en cuenta que los intereses solamente pueden haber causado después de que se dictó y cobró ejecutoria el acto administrativo de sanción que declaró la ocurrencia del siniestro, por supuesto, su cálculo solo puede hacerse a partir del momento de que se cumplió un mes desde que quedó en firme la decisión sancionatoria, además porque resultaría ilógico que se causaran réditos sobre la cifra establecida en la sanción contractual, contenida en la resolución base del coactivo, antes de la fecha de que ella fuera expedida y de que existiera la obligación de pago. En efecto, los intereses no pueden generarse sino solo después de que una obligación nace a la vida jurídica, siempre que sea exigible, que sea expresa y clara, por consiguiente, acorde con lo establecido en el código civil en concordancia con la ley 80/93, y el contenido del título ejecutivo era necesario que se hubiera declarada probado la excepción por la indebida tasación del monto de la supuesta deuda, pues el mandamiento ejecutivo en eso viola normas superiores ya indicadas desde este recurso y cuando se presentaron las excepciones.

1.7 El error en el que incurre la gobernación del putumayo se configuró al optar por aplicar los

intereses moratorios del Art. 635 del E.T. pese a que el artículo 7º del Decreto 4473 de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006, norma de la que a su vez se sirve para fundamentar la resolución objeto de impugnación, pero omitiendo el estudio de la ley 80 de 1993, siendo esta la norma especial que debió aplicarse por mandato legal en lo que al cálculo de la tasa de intereses respecta, por cuanto la obligación que se ejecuta no es de naturaleza tributaria y/o fiscal, por lo que se debió acudir al ordenamiento jurídico nacional que regula lo concerniente a la tasa de intereses para los contratos que se regenta por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así:

(...) Artículo 7º. Determinación de la tasa de interés. Las obligaciones diferentes a impuestos, tasas y contribuciones fiscales y parafiscales continuarán aplicando las tasas de interés especiales previstas en el ordenamiento nacional.
(...)” Negrilla y subrayado adrede.

1.8. La citada norma es clara al especificar que las obligaciones dinerarias no relacionadas con acreencias tributarias o fiscales deben regirse por las tasas de interés establecidas en las normas especiales. Para este caso debe darse aplicación a la Ley 80 de 1993 que en su Art. 4º o.8º ordena que los intereses derivados de los contratos estatales deben aplicarse los intereses de índole civil, esto por cuanto en ausencia de pacto sobre intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado, así:

(...) Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado. (...)” Negrilla adrede.

1.9 La Ley 80 de 1993, como norma especial y de orden público que regula la contratación estatal, debe aplicarse de manera obligatoria a los contratos estatales y sus garantías, excluyendo la aplicación de normas de menor jerarquía, como el artículo 834 del Estatuto Tributario, que regula obligaciones fiscales. La obligación contenida en la orden de pago de la Gobernación del Putumayo surge de una declaratoria de siniestro en el marco de un contrato estatal, por lo que los intereses moratorios deben calcularse conforme al artículo 4º, numeral 8º de la Ley 80, que establece el doble del interés legal civil en ausencia de pacto expreso. El Consejo de Estado ha señalado que el contrato de seguro asociado a un contrato estatal es accesorio y debe regirse por el mismo régimen jurídico, impidiendo el cálculo de intereses comerciales. Al ignorar estos precedentes y aplicar incorrectamente los intereses, la Gobernación incurre en un error de derecho que afecta la legalidad y validez de la orden de pago, configurando un vicio de nulidad. En consecuencia, debe declararse probada la excepción por falta de título ejecutivo, y la liquidación debe corregirse conforme a la Ley 80 de 1993 y los precedentes del Consejo de Estado.

2. CONTRARIO A LO RESUELTO: SE ENCUENTRA PROBADA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO, EN RAZÓN DEL INCUMPLIMIENTO DE LA CONDICIÓN SUSPENSIVA DE COMPENSACIÓN DE SALDOS, LO QUE CONLLEVA A LA INEXIGIBILIDAD DEL TÍTULO Y A LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN No. 057 POR FALSA MOTIVACIÓN.

2.2. La Tesorera General del Departamento del Putumayo arguye en la Resolución No. 057 que, tras revisar el acta de liquidación, no se observa ninguna condición suspensiva de compensación de saldos, así:

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.

Resolución No. 057

2.3. Contrario a lo decidido por el Departamento del Putumayo, la Tesorera General omite considerar que en la Resolución No. 189 de 2024, mediante la cual se ordena la liquidación unilateral del Contrato de Obra No. 1225 del 28 de diciembre de 2018, en su artículo segundo, se estableció que dichos saldos a favor se descontarían del valor de la sanción por cláusula penal, como se detalla a continuación:

ARTICULO SEGUNDO: Compensar el saldo a favor del contratista **CONSORCIO VIAS TERCARIAS** con el valor de la cláusula penal impuesta a favor del departamento del Putumayo en la Resolución No. 038 del 10 de octubre de 2023, como se indica a continuación:

Concepto	Valor
Clausula penal a favor del Departamento	\$269.692.249,63
Saldo a favor del contratista	\$189.453.155,76
Saldo de la cláusula penal pendiente de ser cancelado por parte del contratista	\$80.239.093,87

Transcripción: ARTICULO SEGUNDO: *Compensar el saldo a favor del contratista CONSORCIO VIAS TERCARIAS con el valor de la cláusula penal impuesta a favor del departamento del Putumayo en la Resolución No. 038 del 10 de octubre de 2023, como se indica a continuación:*

2.4. Obsérvese cómo la Tesorera General del Departamento del Putumayo desconoce de manera evidente los actos administrativos expedidos por el mismo Departamento, al afirmar de manera inconsulta que la compensación de saldos no quedó establecida en el acta correspondiente de liquidación del contrato de obra. Esto contrasta con lo dispuesto en la parte resolutive de la

Resolución No. 189 de 2024, en la cual se estableció la aplicación del mecanismo de compensación de deudas, una obligación sujeta a una condición suspensiva que debía cumplirse para que el derecho pudiera hacerse efectivo ante mi representada. En este sentido, el Código Civil establece lo siguiente respecto a la compensación: *'Cuando dos personas son deudoras una de otra, se opera entre ellas una compensación que extingue ambas deudas, en la forma y los casos que a continuación se explican.'* Asimismo, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 16 de septiembre de 2005, ha señalado.

“Requisitos legales de la compensación. La Sala considera que se dan los requisitos legales de la compensación, que según los artículos 1714 y 1715 del Código Civil son: 1. Que dos personas sean deudoras una de otra. 2. Que las deudas sean ambas de dinero o de cosas fungibles o indeterminadas de igual género y calidad. 2. Que ambas deudas sean líquidas. 3. Que ambas sean actualmente exigibles. (...)

2.5. Bajo este panorama, resulta evidente que la Tesorera General del Departamento del Putumayo incurrió no solo en una falta de motivación en la Resolución No. 057, mediante la cual se resolvieron las excepciones propuestas en el mandamiento de pago, sino también en la omisión de considerar la Resolución en la que se efectuó la liquidación unilateral del Contrato de Obra No. 1225, en la cual sí se estableció el mecanismo de compensación de saldos. No obstante, la Tesorera, contraviniendo sus propios actos administrativos, afirma de manera infundada que el acta de liquidación no contempla la compensación de saldos, incurriendo así en un error de criterio al desconocer sus propios actos, lo que configura un vicio de nulidad de los actos administrativos expedidos por el grupo de cobro coactivo del Departamento del Putumayo, en particular de la Resolución No. 083 del 23 de agosto de 2024, mediante la cual se libró el mandamiento de pago en contra de mi representada y se ordenaron medidas preventivas de embargo.

2.6. En este contexto, resulta evidente que no se ha realizado la debida compensación de saldos, y al mantenerse inalterado el mandamiento de pago, se configura una falsa motivación en los actos emitidos en sede coactiva, pues el motivo que fundamenta la resolución objeto de impugnación no corresponde a la realidad de lo actuado. Sobre este aspecto, el Consejo de Estado ha establecido que existe un vicio de nulidad del acto administrativo por falsa motivación cuando, frente a hechos debidamente demostrados, la administración omite fundamentar su acto en los mismos, en los siguientes términos:

«[...] Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido

considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.(..) Negrilla adrede¹

- 2.7. Súmese a lo anterior que la Resolución No. 057 está viciada de nulidad, no solo porque se fundamentó en la inobservancia de hechos plenamente acreditados, sino también porque la Tesorera General del Departamento del Putumayo argumenta erróneamente que el deudor no dejó clara ni resuelta esta condición en la vía gubernativa. Esta premisa carece de cualquier sustento jurídico y representa una apreciación subjetiva de la funcionaria, quien, por un lado, niega la aplicabilidad del mecanismo de compensación de saldos y, por otro, sugiere que el deudor debía aclarar dicha situación. Al adoptar esta postura, la Tesorera ignora que el artículo 6 de la Constitución Política establece que los servidores públicos son responsables por las omisiones en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, debió aplicarse el mecanismo de compensación previo a la orden de pago, y en caso de que no se hubiera surtido, la funcionaria no puede eximirse de su aplicabilidad, ya que tanto la Constitución como la ley le exigen el cumplimiento del ordenamiento jurídico.
- 2.8. Por lo tanto, es procedente revocar el mandamiento de pago y acatar lo establecido en el acto administrativo expedido por el Departamento del Putumayo, el cual consagra la compensación de saldos. Además, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el parágrafo del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, que señala que, en el evento de que al contratista se le imponga una condena, se descontarán de dicha suma los valores que se encuentren o lleguen a estar a su favor, y que la Gobernación le adeude en el presente o en el futuro. Así, el valor a considerar como capital debía ser \$80.239.093,87, el cual, indexado a la fecha del pago, ascendía a \$82.779.401,92, y no el monto de \$298.140.323,49 erróneamente calculado por la Tesorería:

*“(…) PARÁGRAFO. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, **pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.** (…)”*

- 2.9. No obstante, la Gobernación del Putumayo omitió pronunciarse sobre la contradicción manifiesta con la Ordenanza No. 766 del 20 de mayo de 2018, que constituye el Estatuto de Rentas del Departamento del Putumayo, al desatender lo dispuesto en el Artículo 578 de dicho estatuto. En efecto, la compensación de saldos a favor del contratista debió aplicarse con anterioridad a la emisión del mandamiento de pago, dada la existencia de dichos saldos, los cuales debieron descontarse del monto exigido en el acto administrativo. De no proceder a la compensación, el Departamento incurre en un enriquecimiento sin justa causa, toda vez que,

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2015, 4 de noviembre). Sentencia con radicación número 17001-23-31-000-2012-00149-01 (21151). Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Bogotá, D.C.

en primer término, omite la figura de la compensación como mecanismo de cruce de cuentas; y, en segundo término, ordena el pago de deudas que ya se encuentran satisfechas por los saldos a favor del contratista. Esta omisión genera un menoscabo injustificado al patrimonio del ejecutado, en abierta contravención a las disposiciones imperativas del Estatuto de Rentas del Departamento del Putumayo, razón suficiente para que se reponga para revocar la orden de pago.

3. CONTRARIO A LO DECIDIDO, SE ENCUENTRA PROBADA LA EXCEPCIÓN DE PAGO, PERO ÚNICAMENTE POR EL VALOR EFECTIVAMENTE PAGADO, ESTO ES, OCHENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$87.994.504,00)

3.1. La Gobernación del Putumayo, en cabeza de la Tesorera General del Departamento, incurre en error al declarar probada la excepción de pago efectivo de la obligación, ya que mi representada alegó dicho pago únicamente respecto al valor efectivamente abonado el 31 de julio de 2023, mediante la Orden de Pago No. 1003393, por un monto de **OCHENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$87.994.504,00)**. Este valor se obtiene una vez efectuada de manera debida la compensación de saldos a la que tiene derecho el contratista, como se expuso en el argumento de censura anterior, y liquidando los intereses moratorios pertinentes según la jurisprudencia actual del Consejo de Estado. Por lo tanto, no le asiste razón al Departamento al mantener una orden de pago por un valor indebido, toda vez que no se ha realizado el descuento correspondiente del saldo a favor del contratista. El Departamento se niega a efectuar dicho descuento a pesar de que en el acta de liquidación del contrato se estableció el mecanismo de compensación, el cual cuenta con sustento jurídico en la Ley 1150 de 2007.

3.2. 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)**. La liquidación correcta del valor pagado por la aseguradora es la siguiente, realizada conforme a la Ley 80 de 1993 y a lo resuelto en el trámite de sanción contractual:

Tabla de Datos	
Concepto	Valor
Audiencia de lectura de decisión de la Resolución 051 de 2023	21 de diciembre de 2023
Firmeza del acto administrativo	22 de diciembre de 2023
Vencimiento del plazo para el pago (artículo 1080 del Código de Comercio)	22 de enero de 2024
Valor de la sanción impuesta	\$269.692.249,63
Saldo a favor del contratista	\$189.453.155,76
Saldo después de compensación (capital utilizado)	\$80.239.093,87
Índice de Precios al Consumidor (IPC) inicial (enero de 2024)	138,98
IPC final (junio de 2024)	143,38
Capital indexado	\$82.779.401,92
Interés civil mensual aplicable	1%

3.3. En virtud de la liquidación realizada conforme a los parámetros legales y considerando que mi representada ha cumplido con el pago efectivo de la obligación, exclusivamente por el monto pagado el 31 de julio de 2023 —esto es, OCHENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$87.994.504,00)—, es procedente reponer y revocar la Resolución No. 057. Esta revocatoria se fundamenta en que, realizada la compensación de saldos y aplicando los intereses moratorios adecuados, se entiende como cumplida la obligación. Por lo tanto, el Departamento del Putumayo deberá devolver los dineros que fueron embargados y pagados indebidamente, ya que, de lo contrario, estaría incurriendo en un enriquecimiento sin justa causa al retener fondos que no le pertenecen. En consecuencia, corresponde al funcionario ejecutor dar por terminado el proceso de cobro coactivo en lo que respecta a mi representada, levantar las medidas cautelares decretadas, y efectuar la devolución de los valores embargados, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 831 del Estatuto Tributario Nacional y 594 del Estatuto de Rentas del Departamento del Putumayo.

3.4. Además, yerra la Gobernación del Putumayo al negar la caución presentada en debida forma por mi representada, denegándola sin justificación jurídica y vulnerando los derechos fundamentales de mi representada. Asimismo, se negó el levantamiento de las medidas cautelares, pese a que las solicitudes respectivas fueron radicadas el 16 de octubre de 2024. Sin embargo, de manera arbitraria, el Despacho dio por terminado el proceso coactivo por el valor consignado en la orden de pago, lo cual desborda las facultades del funcionario, ya que el proceso debió finalizarse por el valor pagado por mi representada y no por la totalidad de la suma descontada como consecuencia de las medidas cautelares. Además, no es dable asumir el pago efectivo de la obligación cuando mi representada, mediante su derecho de defensa, se encuentra discutiendo la resolución que ordena el deber de pago, ya que esta resulta a todas luces infundada, dado que los actos

administrativos que conforman el título ejecutivo complejo no constituyen plena prueba contra el supuesto deudor, es decir, mi representada.

4. CONTRARIO A LO DECIDIDO, ESTÁ PROBADA LA EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

4.1. Al momento de resolver el medio exceptivo invocado respecto de la interposición del medio de control de controversias contractuales, el Departamento del Putumayo decidió declararlo no probado, argumentando que los actos administrativos susceptibles de control judicial corresponden únicamente al acto que resuelve las excepciones formuladas contra el mandamiento de pago y a los actos que ordenan continuar con la ejecución. Sin embargo, la Gobernación del Putumayo pasó por alto que los actos administrativos que conforman el título ejecutivo complejo, cuya ejecución se pretende en sede coactiva, han sido demandados y están siendo objeto de estudio por la jurisdicción contencioso administrativa. En consecuencia, al encontrarse demandados los actos administrativos que integran el título ejecutivo, no es procedente que el Departamento del Putumayo continúe con el proceso administrativo de cobro coactivo. La ejecución debe suspenderse hasta que se resuelvan las nulidades que recaen sobre los actos administrativos en cuestión.

4.2. Por su parte el artículo 831 del Estatuto Tributario enumera las excepciones que pueden promoverse contra la orden de pago, así:

“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*

4.3. Cabe advertir que el numeral 3º del Artículo 831 del Estatuto Tributario establece expresamente la falta de título como medio exceptivo contra el mandamiento de pago, mientras que el numeral 4º del Artículo 829 dispone que los actos que fundamentan el cobro coactivo no adquieren ejecutoria hasta que no se resuelvan de manera definitiva los recursos o acciones interpuestos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En cuanto a la acreditación de la admisión del medio de control y la procedencia de la excepción de 'interposición de demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo,' el Consejo de Estado, mediante sentencia del 17 de marzo de 2016, señaló

lo siguiente:

“(…) En conclusión, puesto que la demandante demostró desde la vía administrativa, que se había admitido la demanda interpuesta contra los actos objeto de cobro, se constituyó en su favor la excepción de “interposición de demandas de restablecimiento del derecho o proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo” y, en consecuencia, al no encontrarse ejecutoriado el título ejecutivo, se deberá confirmar la prosperidad de dicha excepción propuestas contra el mandamiento de pago. (…)”

- 4.4. Es fundamental señalar que la ejecutoria de los actos administrativos que fundamentan el proceso de cobro coactivo no adquiere firmeza si se ha interpuesto una acción de Controversias Contractuales. Esto implica que, si los actos administrativos que conforman el título ejecutivo complejo han sido cuestionados por nulidad antes de que la administración (acreedor) emita el mandamiento de pago, su ejecutoria estará suspendida hasta que la jurisdicción administrativa tome una decisión definitiva al respecto.
- 4.5. El despacho parece pasar por alto que, conforme al artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, la firmeza de los actos administrativos se adquiere de acuerdo con las disposiciones establecidas en dicho artículo. Sin embargo, cuando estos actos administrativos son los que sirven para constituir o producir un título ejecutivo, debe aplicarse la norma especial prevista en el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional en relación con la ejecutoria de tales actos administrativos. Esto se debe a que, en ciertos casos taxativamente dispuestos por la Ley, los actos administrativos proferidos por la administración adquieren un carácter especial, pudiendo constituirse en título ejecutivo complejo, como lo dispone el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.
- 4.6. En consecuencia, no es de recibo que el Departamento del Putumayo pretenda pretextar que la acción de Controversias Contractuales sea el medio de control correspondiente para la suspensión del proceso coactivo, ya que la jurisprudencia y la normativa vigente claramente señalan que la acción de controversias contractuales es el procedimiento adecuado para controvertir tales actos administrativos que conforman el título ejecutivo. Ahora, sobre la suspensión del proceso de cobro coactivo el Alto Tribunal ha referido:

“En el caso bajo análisis, encuentra la Sala que la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante auto 29337 del 19 de abril de 2016, suspendió el proceso de cobro coactivo adelantado contra la demandante () En ese contexto, encuentra la Sala que la decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio en el auto de 19 de abril de 2016, se encuentra acorde a lo previsto en el artículo 101 de la Ley 1437 del 2011, pues ante la solicitud de la demandante, y al estar acreditado que está pendiente

de decirse en sede contencioso administrativa la legalidad del título ejecutivo, procedió a la suspensión del proceso de cobro coactivo.”²
(negrilla adrede)

La interposición de la demanda en debida forma pone en funcionamiento el aparato jurisdiccional, para comunicarla a la parte demandada y decidir sobre ella, y conduce a una intervención de la administración de justicia sobre la petición contenida en la demanda. En todo caso, si la Administración tiene noticia de que los actos que utiliza como fundamento para el cobro fueron demandados, es claro que debe esperar a un pronunciamiento del juez de conocimiento sobre la misma, para determinar si puede o no hacer efectivo el cobro.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 del Código Civil “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”. Y según el tenor literal del Estatuto Tributario, es claro que tanto los oficios como el concepto demandado difieren de lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 831 del E.T., por lo que no es procedente considerar que la excepción de interposición de demandas contenida en la norma citada solo se configura con la admisión de la misma.³

4.7 Nótese que el Consejo de Estado ha sostenido que no es procedente argumentar que la excepción de interposición de demanda, de que trata el numeral 5º del artículo 831 del E.T., solo sea aplicable con la admisión de la demanda, tal como, de manera equivocada, lo sostiene la Gobernación del Putumayo.

Cabe entender además que si el legislador no determinó que en el numeral 5º del artículo 831 del Estatuto Tributario la excepción procedente contra el mandamiento de pago correspondía a la “admisión”, sino a la “interposición” de la misma, debe entenderse como la interposición de una demanda en debida forma.

Adviértase que la sentencia en cita enfatiza que el legislador usó el término **“interposición”** y **no “admisión”**, y que exigir la admisión iría en contra del debido proceso de los contribuyentes. Por tanto, desde la presentación de la demanda en debida forma, los actos

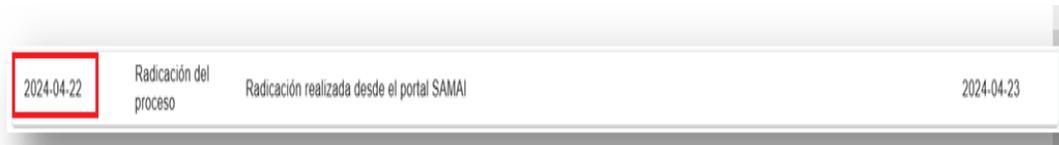
² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2021, marzo 18). Sentencia 25000-23-37-000-2016-01046-01 (23881). Ponente: Milton Chaves García.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2019, noviembre 6). Sentencia Radicación número 11001-03-27-000-2017-00026-00(23198). Ponente: Milton Chaves García. Bogotá, D.C.

40

quedan sujetos a revisión judicial y no pueden ejecutarse mientras se decide su legalidad

4.8. Descendiendo lo expuesto al presente caso, los actos administrativos que constituyen el título ejecutivo se encuentran demandados mediante acción de controversias contractuales, demanda que se impetró contra el Departamento del Putumayo el 22 de abril de 2024, siendo el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO** quien avocó conocimiento bajo el número de radicado 52001233300020240011900; proceso que se encuentra cursando su respectivo trámite ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.



4

Mocoa, 26 de junio de 2024

Radicación	520012333000-2024-00119-00
Medio de control	Controversias contractuales
Demandante	Compañía Mundial de Seguros S.A. mundial@segurosmondial.com.co
Apoderado	Gustavo Alberto Herrera Ávila notificaciones@gha.com.co
Demandados	Departamento del Putumayo
Ministerio público	Aida Elena Rodríguez Estrada Procuradora 156 Judicial II para Asuntos Administrativos arodriguez@procuraduria.gov.co
Asunto	Auto que avoca conocimiento

- 4.7. Los actos administrativos contractuales controvertidos en el presente medio de control corresponden a aquellos que conforman el título ejecutivo complejo que ahora se pretende ejecutar. Estos actos, esenciales para la configuración del título ejecutivo, están siendo objeto de control de legalidad por el Juez Administrativo.
- 4.8. Por tanto, es claro que la Resolución No. 057, mediante la cual se resolvieron las excepciones en el proceso de Cobro Coactivo No. 2024-009, debe ser modificada. En consecuencia, deberá declararse probada la excepción de interposición del medio de control, ya que existe mérito suficiente para su prosperidad. Esto implica que la ejecutoriedad de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo complejo se encuentra en suspenso hasta que la jurisdicción contencioso-administrativa emita una decisión definitiva sobre las demandas de nulidad presentadas. Este estado de incertidumbre jurídica impide que el Departamento del Putumayo haga exigible el cobro coactivo del título ejecutivo, lo cual constituye una razón suficiente para suspender su ejecución hasta que el Tribunal Administrativo del Putumayo resuelva el fondo del asunto.

⁴ Consulta procesos Rama Judicial

⁵ *ibidem*

5. LA RESOLUCIÓN No. 075 DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO No. 2024-007, EXPEDIDA MEDIANDO FALSA MOTIVACIÓN, AL IGUAL QUE CONJURA UNA DESVIACIÓN DE PODER Y TRANSGREDE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO Y DE DEFENSA, Y VULNERA LO SEÑALADO EN CADA UNA DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS.

- 5.1. La Resolución No. 057 del 16 de octubre de 2024 se expidió mediando falta de motivación. La Tesorería General del Departamento del Putumayo incurrió en falsa motivación al haber expedido el mandamiento de pago en contravención a los derechos fundamentales al debido proceso, así como a las transgresiones señaladas en cada una de las excepciones propuestas por mi representada.
- 5.2. La administración, al proceder como lo ha hecho, ha producido un daño antijurídico a mi representada, actuando en clara violación del principio de legalidad y desconociendo disposiciones contenidas en la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la Ley 2080 de 2022, el Código Civil, el Código de Comercio, el Código General del Proceso, el Estatuto Tributario, la Ordenanza 766 de 2008 o Estatuto Tributario de Rentas del Departamento del Putumayo, la Ley 53 de 1957, la Ley 14 de 2013, el contrato estatal de obra que culminó con la sanción que se está cobrando y el contrato estatal de seguro de cumplimiento documentado en la Póliza No. NB100100416.
- 5.3. Además, la decisión ha sido adoptada sin considerar la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, en particular la Sentencia de 2013 (Expediente No. 19.933, Radicación No. 25000232600019971393001, consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez), la Sentencia del 24 de abril de 2024 (Radicado No. 25000-23-26-000-2006-00637-01, Consejero Ponente: Dr. William Barrera Muñoz), y la Sentencia del 27 de noviembre de 2013 (Radicado No. 660012331000200200391, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo). Estas decisiones abordan de manera clara cómo deben calcularse los intereses, conforme a lo dispuesto por el legislador en el artículo 4º, numeral 8º, de la Ley 80 de 1993. La omisión de esta jurisprudencia resulta en un cálculo incorrecto de los intereses, lo cual constituye una violación de la normativa aplicable en materia de contratación estatal.
- 5.4. Por lo tanto, la resolución cuestionada se encuentra viciada de falsa motivación, lo cual constituye una violación flagrante de los derechos fundamentales de mi representada y de las normas sustanciales y procesales que regulan el caso.

V. PETICIONES

Por todo lo anterior, solicito respetuosamente a la Tesorería General del Departamento del Putumayo

lo siguiente:

1. Se **REVOQUE** en su integridad la Resolución No. 057 del 16 de octubre de 2024, por cuanto la misma fue expedida mediando falsa motivación y con infracción de las normas en que debería fundarse, tal como se ha argumentado en el presente recurso. Además, no se tuvo en cuenta la interposición del medio de control de controversias contractuales, lo cual afecta la exigibilidad del título ejecutivo en cuestión.

En subsidio de lo anterior, solicito:

2. Revocar las decisiones contenidas en la Resolución No. 057 del 16 de octubre de 2024, en especial aquellas relativas a la tasación de los intereses, ya que dicha tasación no se ajusta a derecho, debiendo aplicarse correctamente la normativa especial que rige en estos casos, en estricto cumplimiento de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y equidad.
3. Como consecuencia de lo anterior, solicito que se **DECLARE** la terminación del proceso de cobro coactivo No. 2024-009, al haberse configurado la excepción de pago efectivo. Mi representada efectuó dicho pago el 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)**, a favor del Departamento del Putumayo. Este pago se realizó conforme a la normativa vigente y aplicable, los saldos a favor del contratista, y considerando los ajustes e intereses correctamente imputados según derecho.
4. Adicionalmente, solicito que se reconozca y aplique la compensación de saldos a favor del contratista, tal como se estableció en el acta de liquidación del contrato y conforme a la Ley 1150 de 2007, lo cual implica que el Departamento no puede exigir valores adicionales sin incurrir en un enriquecimiento sin causa. En consecuencia, al haberse extinguido la totalidad de la obligación mediante el pago efectivo y compensación correspondiente, solicito la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares impuestas en perjuicio de mi representada.

IV. NOTIFICACIONES

El suscrito recibe notificaciones en la Calle 69 No. 4-48, Of. 502 de la ciudad de Bogotá o en la dirección electrónica: notificaciones@gha.com.co

Atentamente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. No 19.395.114 expedida de Bogotá.

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