



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

**Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 25000-23-37-000-2015-01718-01 (24943)  
**Demandante:** AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.  
**Demandado:** MINISTERIO DE TRANSPORTE

**Temas:** Procedimiento de cobro coactivo. Competencia.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 6 de agosto de 2019<sup>1</sup>, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta 4 Subsección A, que resolvió:

**“Primero:** NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**Segundo:** Sin condena en costas [...]”

**ANTECEDENTES**

Axa Colpatria S.A. amparó el cumplimiento del Contrato de Interventoría 082 de 2007, celebrado entre el Ministerio de Transporte y el Consorcio Pai-Runt, mediante la Póliza de Seguro de Cumplimiento nro. 8001014299<sup>2</sup>.

El 9 de diciembre de 2010, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución nro. 5427<sup>3</sup>, a través de la cual declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones contenidas en el Contrato de Interventoría 082 de 2007, e impuso al consorcio, a título de sanción, una multa equivalente al 0.5% del valor del contrato. Adicionalmente, declaró la ocurrencia del siniestro por incumplimiento del contrato y se hizo efectiva la garantía. Decisión que fue confirmada por medio de la Resolución 898 de 30 de marzo de 2011<sup>4</sup>.

El 15 de mayo de 2013, dentro del proceso administrativo de cobro seguido por el Ministerio demandado contra el consorcio demandante, se profirió mandamiento de pago (sin número) <sup>5</sup>.

Dentro del término precedente, la parte demandante formuló la excepción de falta de competencia del funcionario que profirió el mandamiento de pago<sup>6</sup>; excepción que fue

<sup>1</sup> Folios 156 a 163, c. p.

<sup>2</sup> Folio 50, c.p.

<sup>3</sup> Folios 5 a 37, c.a.

<sup>4</sup> Folios 42 a 55, c.a.

<sup>5</sup> Folio 98 c.p.

<sup>6</sup> Folios 129 a 134 c.a.



declarada no probada en la Resolución nro. 1491 del 30 de mayo de 2014<sup>7</sup>. Decisión que fue confirmada mediante Resolución nro. 2850 del 24 de septiembre de 2014<sup>8</sup>.

## DEMANDA

La sociedad Axa Colpatria S.A., en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formula las siguientes pretensiones<sup>9</sup>:

- «1. Que es NULO el artículo SEGUNDO de la Resolución No 1491 de mayo 30 de 2014 proferida por la Entidad Demandada, mediante la cual declaró no probada la excepción de FALTA DE COMPETENCIA DEL FUNCIONARIO QUE PROFIRIÓ EL MANDAMIENTO EJECUTIVO propuesta contra el mandamiento de pago dictado en el proceso ejecutivo No. 41 de 2012 de (sic) MINISTERIO DE TRANSPORTE contra SEGUROS COLPATRIA S.A. del 15 de mayo de 2013, por las razones que se expondrán en la parte pertinente de este libelo.
2. Que es NULA la Resolución No. 2850 de septiembre 24 de 2014 proferida por la Entidad Demandada, mediante la cual confirmó el Artículo Segundo de la Resolución No. 1490 de mayo 30 de 2014 antes mencionada.
3. Que como consecuencia de la declaratoria de NULIDAD de los actos administrativos mencionados, se declare la prosperidad de la excepción de FALTA DE COMPETENCIA DEL FUNCIONARIO QUE PROFIRIÓ EL MANDAMIENTO EJECUTIVO propuesta dentro del proceso ejecutivo iniciado en contra de mi mandante por la entidad demandada, con base en el mandamiento de pago dictado dentro del proceso ejecutivo No. 41 de 2012 de (sic) MINISTERIO DE TRANSPORTE contra SEGUROS COLPATRIA S.A. del 15 de mayo de 2013, con la consecuente terminación del proceso mencionado.
4. Que como consecuencia de la declaratoria de NULIDAD de los actos administrativos mencionados, se declare que el MINISTERIO DE TRANSPORTE, no puede hacer efectiva la póliza de seguro de cumplimiento No. 8001014299 expedida por mi mandante.
5. Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada conforme lo dispone el artículo 188 del C.P.A.C.C.A. (sic).
6. Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia dentro del término señalado por el artículo 192 del C.P.A.C.C.A. (sic).»

### Normas violadas

La sociedad demandante invoca como normas violadas el artículo 29 de la Constitución Política; los artículos 68, 69, 72 y 308 del CPACA; y el artículo 831 del Estatuto Tributario.

### Concepto de la violación

Conforme con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, el Ministerio de Transporte no tiene jurisdicción coactiva para adelantar el proceso de cobro, por cuanto las actuaciones que le dan origen sucedieron con anterioridad a su entrada en vigor, esto es el 2 de julio de 2012.

Pese a que el mandamiento de pago no citó el artículo 98 del CPACA, la demandada

<sup>7</sup> Folios 32 a 41 c.p.

<sup>8</sup> Folios 45 a 49 c.p.

<sup>9</sup> Folio 5 c.p.



trata de derivar su competencia de esa norma, la cual no es aplicable al caso. Así, el Ministerio de Transporte debió iniciar un proceso ejecutivo de conformidad con la Ley 80 de 1993, por tratarse de obligaciones derivadas de un contrato estatal.

La excepción propuesta no pretende discutir la legalidad de los actos administrativos que sirven de base de cobro, sino la competencia por parte del ministerio para expedir el mandamiento de pago.

### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Ministerio de Transporte** se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos<sup>10</sup>:

El procedimiento administrativo sancionatorio por el incumplimiento del contrato de interventoría, que finalizó con la expedición de la resolución que impuso la multa y declaró el siniestro, es diferente al procedimiento de cobro coactivo nro. 41 de 2012, en el que se profirió mandamiento de pago del 15 de mayo de 2013, cuando en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

La Ley 1066 de 2006 estableció la facultad de cobro coactivo de las entidades públicas respecto de las obligaciones a favor del Estado y la Ley 1437 de 2011 integró y robusteció dicha normativa.

En consecuencia, el Ministerio de Transporte tiene plena facultad para adelantar el cobro coactivo de obligaciones a su favor de conformidad con el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.

### SENTENCIA APELADA

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, Sección Cuarta, Subsección A, negó las pretensiones de la demanda bajo las siguientes consideraciones<sup>11</sup>:

Conforme con la sentencia del 19 de febrero de 2015 (exp. 20188, CP. Martha Teresa Briceño de Valencia), la excepción de falta de competencia del funcionario que expidió el mandamiento de pago es improcedente, pues no está prevista en el artículo 831 del Estatuto Tributario.

La competencia del Ministerio de Transporte para adelantar el proceso de cobro coactivo inicia con la expedición del mandamiento de pago, que sucedió el 15 de mayo de 2013, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, por lo que dicha normativa sí era plenamente aplicable.

Por último, precisó que la Ley 6 de 1992, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y los artículos 98 y 99 de la Ley 1437 de 2011 consagran la potestad de cobro coactivo del Ministerio de Transporte.

<sup>10</sup> Folios 88 a 104, c.p. 1

<sup>11</sup> Folios 156 a 163, c.p. 1.



## RECURSO DE APELACIÓN

La **demandante** insistió en la falta de competencia del Ministerio de Transporte para proferir el mandamiento de pago en su contra, por cuanto, el proceso de cobro coactivo inicia con la expedición de los actos administrativos que son títulos ejecutivos, y por lo tanto no le era aplicable la Ley 1437 de 2011, y dado que el título ejecutivo objeto del cobro -Resoluciones nros. 5427 del 9 de diciembre de 2010 y 0898 del 30 de marzo de 2011-, son anteriores a la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011.

La Ley 1437 de 2011 no reforzó el contenido de la Ley 1066 de 2006, pues esta última excluía el cobro de obligaciones civiles o comerciales derivadas del giro ordinario de los negocios de la entidad. En consecuencia, contrario a lo dicho por el Tribunal, la Ley 1066 de 2006 no autorizaba el cobro de las obligaciones en el caso bajo examen, pues derivan de un contrato estatal.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** reiteró los argumentos en la demanda y en la apelación<sup>12</sup>.

La **demandada** reiteró lo dicho en la contestación de la demanda<sup>13</sup>.

## CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

El **Ministerio Público**<sup>14</sup> solicitó confirmar el fallo apelado, al considerar que la Ley 1066 de 2006, sí facultó al Ministerio de Transporte para iniciar el proceso de cobro coactivo en contra de la aseguradora demandante.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación, la Sala determinará si, como lo sostiene la demandante, es procedente la excepción de falta de competencia del Ministerio de Transporte para proferir el mandamiento de pago dentro del proceso administrativo de cobro seguido en su contra, de conformidad con el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011.

En el recurso de apelación, la aseguradora demandante, insiste en la falta de competencia del Ministerio de Transporte para adelantar el proceso de cobro coactivo y por ende proferir los actos administrativos demandados, al considerar que la normativa aplicable al presente asunto es la contenida en el Decreto 001 de 1984 (CCA) y no las contempladas en la Ley 1437 de 2011, esto dado que el procedimiento administrativo donde se originó el título ejecutivo inició en vigencia del CCA.

<sup>12</sup> Folios 211 a 212 c.p. 1.

<sup>13</sup> Folios 203 a 210 c.p. 1.

<sup>14</sup> Folios 213 a 214 c.p. 1



### Caso concreto

Anticipa la Sala que confirmará la sentencia apelada, en consideración a que el Ministerio de Transporte tiene competencia para proferir el mandamiento de pago dentro del proceso administrativo de cobro coactivo seguido en contra de la sociedad demandante por el incumplimiento del Contrato de Interventoría 082 de 2007, y en el cual hizo efectiva la garantía constitutiva de la Póliza de Seguro de Cumplimiento 8001014299 que amparó al Consorcio Pai-Runt; aspectos analizados por la Sala<sup>15</sup> con ocasión de otro proceso de nulidad y restablecimiento del derecho tramitado entre partes idénticas, con base en los mismos argumentos fácticos y jurídicos debatidos en el presente proceso, en el cual se debatió sobre la normativa aplicable al procedimiento de cobro coactivo.

La sociedad apelante supone que el proceso de cobro coactivo es una continuación del procedimiento administrativo que dio lugar al título ejecutivo. Al respecto, debe tenerse en cuenta que prestan mérito ejecutivo “todo acto administrativo ejecutoriado” que imponga a favor de una entidad pública la obligación de pagar una suma líquida de dinero.<sup>16</sup>

Los actos administrativos son aquellos que contienen una decisión de la administración que crea, extingue o modifica una situación jurídica, dentro de ellos, resultan relevantes para el caso, aquellos actos que establecen obligaciones a favor de alguna entidad pública.

Conforme con el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, son actos administrativos definitivos aquellos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Sin perjuicio de los recursos que proceden por regla general contra los actos administrativos, con ellos termina la actuación y, en consecuencia, procede ejecutar las ordenes que contienen.

En aquellos casos en que el obligado no da cumplimiento voluntario al acto administrativo, la administración puede iniciar la ejecución forzosa de la obligación a través de procedimiento administrativo de cobro coactivo.

De conformidad con el artículo 98 del CPACA y el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, las entidades públicas están revestidas de la prerrogativa exorbitante del cobro coactivo, que les permite hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor que consten en un documento que preste mérito ejecutivo.

Este es un procedimiento administrativo autónomo de aquel que concluyó con el acto que constituye título ejecutivo. Tanto es así que también pueden ejecutarse a través de este trámite, las providencias judiciales que impongan obligaciones a favor de entidades públicas, sin que pueda entenderse que es la continuación del proceso judicial.

En la providencia, que ahora se reitera, la Sección precisó:

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 19 de noviembre de 2020. Exp. 24030, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E)

<sup>16</sup> Artículo 68 núm. 1 del CCA y Art. 99 núm. 1 del CPACA.



*“Al respecto, se precisa que, el procedimiento que declara el siniestro y que hace efectiva la garantía es independiente del procedimiento de cobro coactivo. En efecto, de acuerdo con los artículos 50 del CCA y 43 del CPACA, se consideran actos administrativos definitivos aquellos que deciden de fondo el asunto o que impiden continuar con su actuación, es decir, aquellos que dan fin al trámite. De acuerdo con esta definición, las resoluciones 5641 de 2011 y 129 de 2012 (que contienen el título ejecutivo) son actos definitivos porque dieron fin a la actuación en la que se declaró la ocurrencia del siniestro y se hizo efectiva la garantía.*

*En concordancia, esta Sección señaló que el mandamiento de pago es un acto administrativo de trámite que da inicio al procedimiento de cobro coactivo (sentencia del 25 de junio de 2020, exp. 24781, CP. Milton Chaves García). Así las cosas, las actuaciones surtidas en el procedimiento de cobro coactivo son independientes del trámite en el que se haya constituido el título ejecutivo.*

[...]

*El artículo 308 del CPACA dispuso que las normas previstas en ese código «solo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien (...) con posterioridad a la entrada en vigencia». Entonces, para verificar cuál es la norma aplicable al procedimiento de cobro coactivo en el caso bajo examen, debe observarse la fecha de expedición del mandamiento de pago. En otras palabras, contrario a lo dicho por la demandante, es irrelevante la fecha en que inició el procedimiento administrativo en el que fue proferido el título ejecutivo.”*

De acuerdo con lo anterior, el proceso administrativo de cobro coactivo no inicia con el acto administrativo que constituye título ejecutivo, ni con los actos previos a éste pues, se insiste, constituyen procedimientos independientes.

El mandamiento de pago es el acto administrativo de trámite que da inicio al procedimiento de cobro coactivo.

Conforme al artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se contempla el régimen de transición y vigencia de esa norma, al establecer que «solo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien (...) con posterioridad a la entrada en vigencia».

En el presente caso se tiene que el 15 de mayo de 2013, el Ministerio de Transporte profirió el mandamiento de pago dentro del procedimiento de cobro coactivo nro. 41 de 2012, esto es, con posterioridad de la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, de suerte que, la entidad demandada se encuentra facultada para realizar todas las actuaciones tendientes a recaudar las obligaciones que hayan surgido a su favor conforme al artículo 98 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>17</sup> como lo son las contenidas en la Resolución nro. 5427 de 9 de diciembre de 2010 y su confirmatoria Resolución nro. 0898 de 30 de marzo de 2011.

Por lo anterior, no prospera el cargo propuesto por la apelante.

En consecuencia, la Sala confirmará la providencia apelada.

<sup>17</sup> **Artículo 98. Deber De Recaudo y Prerrogativa del Cobro Coactivo.** Las entidades públicas definidas en el párrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.



Radicado: 25000-23-37-000-2015-01718-01 (24943)

Demandante: Axa Colpatria Seguros S.A.

**FALLO**

### Condena en costas

No se condena en costas en esta instancia, pues conforme con el artículo 188 del CPACA<sup>18</sup>, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del CGP incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “*solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”, requisito que no se cumple en este asunto.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO:** **Confirmar** la sentencia del 6 de agosto de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

*(Con firma electrónica)*

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente de la Sección

*(Con firma electrónica)*

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Con firma electrónica)*

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

*(Con firma electrónica)*

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

<sup>18</sup> **Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil.