

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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-37-000-2016-01409-02 [26518]
Demandante: BANCO DE BOGOTÁ SA
Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE

Temas: Cobro coactivo. Recurso de reposición. Falta de título ejecutivo

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 18 de marzo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, que dispuso:

*«**PRIMERO DECLÁRASE LA NULIDAD** de la Resolución nro. 003190 de 8 de septiembre de 2015 y, a título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que el recurso de reposición presentado por el BANCO de BOGOTÁ el 13 de agosto de 2015 contra la Resolución 1430 de 2015 fue radicado dentro de la oportunidad legal para el efecto, por las razones expuestas en la motiva de la presente providencia.*

***SEGUNDO: DECLÁRASE LA NULIDAD** de la Resolución nro. 001430 de 21 de mayo de 2015 y, a título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** probada la excepción propuesta por el apoderado del BANCO DE BOGOTÁ contra el mandamiento de pago de 11 de marzo de 2015 denominada como falta de título ejecutivo – indebida integración del título – ausencia de las garantías bancarias cuyo cobro se persigue. Como consecuencia, **DECLÁRASE** la terminación del Proceso de Cobro Coactivo nro. 90 de 2014.*

***TERCERO:** No se condena en costas a la demandada por no aparecer probadas.*

***CUARTO: NOTIFÍQUESE** por correo electrónico la presente providencia así: [...].*

***QUINTO: INFÓRMESE** a las partes que los recursos, solicitudes de aclaración o complementación frente a la presente providencia deberán remitirse en el término respectivo mediante memorial digital con copia a los correos enunciados en el numeral anterior y a los siguientes, con el fin de garantizar el conocimiento de las piezas procesales a todos los interesados e intervinientes del presente proceso: [...].*

***SEXTO:** En firme esta providencia **ARCHÍVESE** el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen»¹.*

¹ Índice 37 de Samai. Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

ANTECEDENTES

El 16 de marzo de 2012, el Coordinador Grupo de Reposición Integral de Vehículos de la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte expidió la Resolución nro. 001099, por la cual se declaró la exigibilidad de las garantías bancarias, por incumplimiento de las obligaciones caucionadas², así:

PÓLIZA NUMERO	VIGENCIA		V/GARANTIZADO	ORDENADOR DE LAGARANTÍA
	DESDE	HASTA		
94500000154	27/11/2011	27/02/2012	70.000.000	INVERTRAC S.A.
94500000163	27/11/2011	27/02/2012	70.000.000	INVERTRAC S.A.
94500000172	27/11/2011	27/02/2012	70.000.000	INVERTRAC S.A.
94500000181	27/11/2011	27/02/2012	70.000.000	INVERTRAC S.A.
94500000190	27/11/2011	27/02/2012	70.000.000	INVERTRAC S.A.
TOTALES			350.000.000	

Con fundamento en el anterior acto, el 11 de marzo de 2015 el Jefe de Oficina Asesora de Jurídica (E) del Ministerio de Transporte libró mandamiento de pago en contra del Banco de Bogotá, por la suma de \$350.000.000, más los intereses moratorios liquidados conforme con la certificación que al efecto expida la Superintendencia Financiera aumentado en la mitad como lo prevé el artículo 1080 del Código de Comercio, causados desde que la obligación se hizo exigible y hasta que se realice el pago. Acto notificado el 7 de abril de 2015³.

Contra el citado mandamiento de pago, el Banco de Bogotá propuso las excepciones de: i) falta de título ejecutivo - inoponibilidad de la Resolución nro. 001099 del 16 de marzo de 2012 y ii) falta de título ejecutivo - indebida integración del título – ausencia de las garantías bancarias cuyo cobro se persigue, falta de cobro dentro del término de vigencia⁴.

El Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte profirió la Resolución nro. 0001430 del 21 de mayo de 2015, por medio de la cual declaró no probadas las excepciones propuestas contra el citado mandamiento de pago y ordenó seguir adelante la ejecución⁵. Decisión contra la que el Banco de Bogotá interpuso recurso de reposición⁶.

El 8 de septiembre de 2015, el citado funcionario expidió la Resolución nro. 0003190, por la que se rechazó por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución nro. 0001430 del 21 de mayo de 2015⁷.

DEMANDA

² Fls. 9 a 10 c.a.

³ Fl. 30 c.a.

⁴ Fls. 39 a 44 c.a.

⁵ Fls. 57 a 71 c.a.

⁶ Fls. 75 a 80 c.a.

⁷ Fls. 88 a 90 c.a.

El Banco de Bogotá SA, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formuló las siguientes pretensiones:

«PRIMERA: Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Resolución No. 1430 de 2015, por la cual se resolvieron las excepciones contra el mandamiento de pago proferido dentro del proceso de ejecución coactivo No. 90 de 2014 adelantado por el Ministerio de Transporte en contra el Banco de Bogotá; y, (ii) Resolución No. 3190 del 8 de septiembre de 2015 por medio de la cual se rechazó por extemporáneo el recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 1430 de 2015.

SEGUNDA: A título de restablecimiento del derecho y reparación de perjuicios condenar al Ministerio de Transporte a reintegrar y/o reembolsar al Banco de Bogotá, las sumas de dinero que hayan sido pagadas por la entidad dentro del proceso de cobro coactivo.

Igualmente, que se le condene a pagarle todos los perjuicios patrimoniales causados con la expedición de la resolución demandada.

Las sumas anteriores serán indexadas desde la fecha de su causación hasta la fecha de la ejecutoria de la sentencia y sobre su valor histórico se liquidarán intereses legales durante el mismo periodo.

TERCERA: Condenar a la parte demandada al pago de las costas que se causen con el proceso.

CUARTA: Disponer que sobre las condenas que se impongan en la sentencia, se causarán los intereses comerciales moratorios, desde la ejecutoria del fallo hasta cuando se verifique su pago efectivo»⁸.

La actora invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 6, 29, 123 y 228 de la Constitución Política
- Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo
- Artículo 1602 del Código Civil

Como concepto de la violación, expuso, en síntesis, lo siguiente:

Falsa motivación

i) Del acto que rechazó por extemporáneo el recurso de reposición contra la resolución que resolvió las excepciones, por incurrir en trasgresión al debido proceso, el derecho de defensa y contradicción y, al tener como fecha de su presentación el 19 de agosto de 2015, pese a que consta sello de recibido del día 13 del mismo mes y año, lo que demuestra su presentación oportuna.

ii) De la resolución que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago, dado que el título ejecutivo base del recaudo que dio origen al proceso de ejecución coactiva no es oponible al Banco de Bogotá.

Citó jurisprudencia de esta Sección⁹ y de la Corte Constitucional¹⁰, luego de lo cual, manifestó que no basta con la existencia de un acto administrativo que contenga una

⁸ Fls. 2 a 3 c.p. 1.

⁹ Sentencias del 6 de marzo de 2008 y del 27 de enero de 2011.

obligación clara, expresa y exigible, pues es indispensable la notificación previa al obligado del título ejecutivo.

Precisó que dentro del expediente coactivo no consta la citación al Banco de Bogotá para efectos de notificarle personalmente la Resolución nro. 001099 del 16 de marzo de 2012 (título ejecutivo), fundamento del presente proceso, falencia ante la cual, la notificación por edicto en relación con dicho acto se tiene por no realizada, impidiendo que produzca efecto legal la decisión de la Administración (arts. 44 y 48 CCA) y, por ende, que sirva como base para la ejecución, por carecer de fuerza ejecutoria y mérito ejecutivo.

Sostuvo que los argumentos del ministerio, sobre la supuesta existencia de elementos probatorios que demuestran la notificación del título ejecutivo constituyen falsa motivación, por tener como cierto un hecho que no está probado y por dársele valor a documentos que no son demostrativos, como es el caso de la planilla de entrega.

iii) De la resolución que resolvió las excepciones de mérito contra el mandamiento de pago, porque *«a pesar de que el mandamiento de pago adujo que integraba el título ejecutivo, las cinco garantías bancarias, cuya efectividad se realizó estando vencidas las mismas y mediante acto administrativo que no es oponible al Banco de Bogotá, lo cierto es que en el proceso de cobro coactivo jamás han reposado tales garantías bancarias que de acuerdo al mismo mandamiento de pago, conformaban el título ejecutivo complejo»*¹¹.

OPOSICIÓN

El Ministerio de Transporte se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente¹²:

En relación con la notificación de la Resolución nro. 001099 del 16 de marzo de 2012, que constituye el título ejecutivo del proceso de cobro coactivo, puso de presente que el Grupo de Notificaciones le remitió al representante legal del Banco de Bogotá el Oficio nro. 20123040167961 del 4 de abril de 2012, a la Calle 36 No. 7-45 de la ciudad de Bogotá, solicitándole comparecer a las instalaciones del Ministerio de Transporte Grupo de Notificaciones Oficina 102, para efectos de notificarle el citado acto, actuación que se encuentra probada con la planilla de entrega de la empresa de correos 4-72 del 24 de abril de 2012, la impresión del sistema de correspondencia ORFEO del ministerio y copia del reporte producido, en los que se observan las fechas, trámites y envío del mencionado oficio.

Explicó que, ante la no comparecencia del representante legal del banco para notificarse de manera personal del referido acto, se procedió a su notificación mediante el Edicto nro. 058/2012, que se fijó el 4 de mayo de 2012 y se desfijó el día 17 del mismo mes y año. Y, comoquiera que contra esa decisión no se interpuso recurso de reposición, quedó en firme el 28 de mayo de 2012, con lo que se cuenta

¹⁰ Transcribió apartes de una sentencia de esa Corporación, sobre la notificación personal, sin identificar su fuente.

¹¹ Fl. 10 c.p.
¹² Fls. 183 a 198 c.p. 1.

con un título ejecutivo susceptible de cobro coactivo, en tanto no existe constancia de que haya sido suspendido o anulado.

Frente al acto que rechazó por extemporáneo el recurso de reposición contra la resolución que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago, expuso que la Coordinación del Grupo de Notificaciones mediante el Oficio nro. 20153040138731 del 26 de mayo de 2015 le comunicó al apoderado del Banco de Bogotá que el Ministerio de Transporte profirió la Resolución nro. 0001430 del 21 de mayo de 2015 (mediante la cual se deciden las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago), solicitándole que compareciera a notificarse de manera personal. Pasados cinco (5) días siguientes a la fecha del envío de la comunicación y ante la falta de comparecencia, se notificó por aviso.

Precisó que con el Oficio nro. 20153040216631 del 9 de julio de 2015 entregado el día 13 de ese mismo mes y año, se notificó por aviso al banco que se profirió la Resolución nro. 0001430 del 21 de abril de 2015, por la que se resolvieron las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, como consta en la planilla de entrega SIPOST de reparto de correspondencia de la empresa 4-72, informándosele que contra dicho acto procede el recurso de reposición dentro del mes siguiente a la notificación, que según se comunicó en esa oportunidad, se considera surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso. Recurso que se interpuso el 19 de agosto de 2015, es decir, de forma extemporánea, motivo por el cual, se profirió la Resolución nro. 0003190 del 8 de septiembre de 2015, rechazándolo.

Sostuvo que la fecha de presentación del aludido recurso -19 de agosto de 2015- consta en el primer folio del escrito, con radicado nro. 475242, lo que se corrobora con lo manifestado por la Coordinadora del Grupo de Administración Documental en el correo electrónico del 8 de marzo de 2016, en el que se refiere al pantallazo tomado del Sistema de Gestión Documental ORFEO, destacando que no se colocó stiker porque en ese momento no había.

Por lo expuesto, concluyó que no se le ha vulnerado el derecho de defensa y contradicción a la parte demandante y que los actos administrativos demandados están debidamente motivados.

AUDIENCIA INICIAL

Mediante auto del 26 de noviembre de 2020¹³, la magistrada sustanciadora de primera instancia, con fundamento en el artículo 180 del CPACA prescindió de la realización de la audiencia inicial, al advertir que no resulta necesaria la práctica de ninguna prueba y que el asunto sometido a control jurisdiccional es de aquellos de puro derecho. Se dispuso el traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rinda concepto.

¹³ Fls. 206 a 212 c.p. 1.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B” anuló los actos administrativos demandados y a título de restablecimiento del derecho declaró: i) probada la excepción de falta de título ejecutivo y ii) la terminación del proceso de cobro coactivo. No condenó en costas por no estar probadas.

Señaló que, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, el 13 de agosto de 2015 el Banco de Bogotá radicó ante el Grupo de Correspondencia del Ministerio de Transporte el recurso de reposición contra la Resolución nro. 1430 de 2015, por lo que fue presentado oportunamente, razón por la cual, la decisión contenida en la Resolución nro. 3190 del 8 de septiembre de 2015, está viciada de nulidad.

Respecto a la notificación de la Resolución nro. 1099 de 2012¹⁴ que constituye el título ejecutivo, advirtió que no está probado que el banco haya recibido el aviso de citación para efectos de notificarse de manera personal de dicho acto, por lo que el Ministerio de Transporte no estaba habilitado para proceder a notificarlo por edicto, mecanismo que es subsidiario.

Pese a lo anterior, manifestó que de acuerdo con el Oficio nro. 20143210460662 del Gerente Pyme de Sogamoso del Banco de Bogotá, remitido el 11 de agosto de 2014 al Ministerio de Transporte, se prueba que el banco tuvo conocimiento de la Resolución nro. 1099 de 2012, en tanto expuso las razones de vencimiento del amparo de las garantías y la falta de exigibilidad de estas, teniéndose por notificado por conducta concluyente en dicha fecha y entendiéndose que los alegatos corresponden al recurso de reposición, por lo que al no ser resuelto, operó el silencio administrativo negativo.

Aseguró que como el acto presunto negativo tuvo lugar el 14 de octubre de 2014, la firmeza de la Resolución nro. 1099 de 2012 se materializó el 15 de ese mismo mes y año, conforme al artículo 87 del CPACA y, comoquiera que, para el 11 de marzo de 2015, fecha en la que se profirió el mandamiento de pago, dicha resolución había cobrado fuerza ejecutoria, no prospera la excepción de falta de título ejecutivo.

En cuanto a la existencia física del título ejecutivo dentro del proceso de cobro coactivo, expuso que de acuerdo con el numeral 3 del artículo 99 del CPACA, el título ejecutivo se conforma con el acto administrativo que declara la exigibilidad de las garantías por el incumplimiento de las obligaciones contenidas y las correspondientes pólizas de garantías, constituyéndose un título complejo para que pueda ejecutarse la obligación dineraria. Al respecto citó jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁵.

Advirtió que en el caso concreto obra la Resolución nro. 1099 de 2012 que declaró la ocurrencia del siniestro, sin embargo, no fueron allegadas las cinco garantías bancarias en las que se encuentra incorporado el derecho que se pretende cobrar, por lo que concluyó que está probada la excepción de falta de título ejecutivo, por su indebida integración.

¹⁴ Por medio de la cual se declaró el siniestro y se dispuso la exigibilidad de las pólizas de garantía.

¹⁵ Sentencia del 28 de enero de 2010, Exp. 11001-03-24-000-2004-00273-01, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

RECURSO DE APELACIÓN

El Ministerio de Transporte apeló la sentencia de primera instancia y solicitó que se revoque por las siguientes razones¹⁶:

Expuso que con la Resolución nro. 01430 de 2015 se resolvieron las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago y que contra esta el Banco de Bogotá interpuso recurso de reposición, el que fue radicado ante ese ministerio el 19 de agosto de 2015, con el nro. 475242. Fecha que se corrobora con lo manifestado por la Coordinadora del Grupo de Administración Documental mediante el correo electrónico del 8 de marzo de 2016 en el que consta lo siguiente: «*certifico [...] que el pantallazo tomado del Sistema de Gestión Documental ORFEO el documento fue radicado el día 19 de agosto de 2015, en el Ministerio de Transporte con el No. 475242, que no se colocó stiker porque en ese momento no había*».

Agregó que revisado el sistema de correspondencia ORFEO se evidenció que el recurso de reposición aparece con radicado 20153210475242 del 19 de agosto de 2015. No obstante, el *a quo* en forma equivocada sostuvo que dicho recurso se presentó el 13 de agosto de 2015, considerándolo oportuno y por ello declaró la nulidad de la Resolución nro. 3190 de 8 de septiembre de 2015, frente a lo cual, manifiesta su desacuerdo.

Puso de presente que durante el trámite procesal se verificó la ocurrencia de un error de digitación en la Resolución nro. 3190 del 8 de septiembre de 2015 (que rechazó el citado recurso de reposición por extemporáneo), consistente en que allí se «*indicó o se afirmó que el oficio para la notificación por aviso o correo de la Resolución 1430 de 21 de mayo de 2015 (que resolvió excepciones), fue entregado físicamente en las oficinas del Banco de Bogotá el día 15 de Julio de 2015, cuando realmente fue entregado el día 13 de julio de 2015, de acuerdo a la planilla de entrega del oficio de 4/72*», el que fue corregido mediante la Resolución nro. 0001432 del 15 de abril de 2016, hecho que no fue advertido por el *a quo*.

Anotó que el término para interponer el recurso de reposición comenzó el 15 de julio de 2015 y vencía el 15 de agosto siguiente y, como ese día era sábado, el 16 domingo y el 17 lunes festivo, se corrió al 18 de agosto de 2015, por lo que el recurso presentado el día 19 de ese mes y año fue extemporáneo, estando ajustada a derecho la Resolución nro. 3190 del 8 de septiembre de 2015.

Sobre la excepción de falta de título ejecutivo, manifestó que en la Resolución nro. 1099 de 2012 el Ministerio de Transporte relacionó las garantías bancarias una a una y las individualizó, incorporándolas así en el título ejecutivo y una vez en firme la citada resolución la remitió para su cobro.

Advirtió que para la época de expedición de la mencionada resolución, el ministerio no exigía que se anexaran los originales o copias de las garantías a las resoluciones constitutivas del título, porque con la previa gestión del respectivo grupo de trabajo, de informar a las deudoras el próximo vencimiento de las garantías bancarias y su

¹⁶ Índice 39 de Samai. Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

exigibilidad (grupo de reposición integral de vehículos, grupo de contratos, etc.), y con la relación individualizada que se hacía de ellas en el cuerpo del título ejecutivo, se entendía integrado, además el Banco de Bogotá en su archivo tenía copia de las garantías que expidió.

Señaló que el juez de primera instancia no invocó la norma que exige que las pólizas de garantías deben obrar en el proceso, siendo subjetiva su interpretación, por lo que concluyó que la excepción propuesta no está probada.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación se admitió mediante auto del 29 de junio de 2022¹⁷ y dentro del término de su ejecutoria, la parte demandante no se pronunció. Al no ser necesaria la práctica de pruebas en segunda instancia no se corrió traslado para alegar (nums. 4 y 5, art. 247 del CPACA)¹⁸. El Ministerio Público no emitió concepto.

CONSIDERACIONES

La Sala decide sobre la legalidad de las Resoluciones nros. 0001430 del 21 de mayo de 2015, por medio de la cual el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte resolvió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago del 11 de marzo de 2015 librado en contra del Banco de Bogotá, y 0003190 del 8 de septiembre de 2015, por la que el citado funcionario resolvió el recurso de reposición, rechazándolo por extemporáneo.

En los términos del recurso de apelación se debe examinar: (i) si el recurso de reposición interpuesto contra la resolución que resolvió las excepciones fue presentado de manera extemporánea y (ii) si el título ejecutivo está debidamente integrado¹⁹.

Recurso de reposición contra el acto que decidió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago

Para el tribunal, el recurso de reposición interpuesto el 13 de agosto de 2015 contra la resolución que decidió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago librado en contra del Banco de Bogotá fue oportuno, por lo que la Resolución nro. 0003190 del 8 de septiembre de 2015, que lo rechazó por extemporáneo, está viciada de nulidad.

Decisión que cuestiona el Ministerio de Transporte (apelante), porque está probado que el aludido recurso se interpuso el 19 de agosto de 2015, siendo extemporáneo.

¹⁷ Índice 4 de SAMAI.

¹⁸ Modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

¹⁹ El tribunal declaró no probada la excepción de falta de título ejecutivo - inoponibilidad de la Resolución nro. 001099 del 16 de marzo de 2012.

En el expediente obran las siguientes pruebas:

- El Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte expidió la Resolución nro. 0001430 del 21 de mayo de 2015, mediante la cual resolvió las excepciones interpuestas por el Banco de Bogotá contra el mandamiento de pago del 11 de marzo de 2015. En el ordinal cuarto se indicó: *«Notificar la presente Resolución de conformidad con el Artículo 565 y ss. del Estatuto Tributario, al doctor JUAN CAMILO MALDONADO QUIROGA identificado con la C.C. No. [...] y T.P. No. [...], como apoderado de BANCO DE BOGOTÁ – NIT 860.002.964-4, en la Calle 35 No. 7-47, piso 4, de Bogotá, advirtiendo al apoderado, que contra la misma procede el recurso de reposición ante el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte, dentro del mes siguiente a su notificación»*²⁰.
- Oficio nro. 20153040138731 del 26 de mayo de 2015, dirigido al apoderado del Banco de Bogotá, mediante el cual se le solicitó que compareciera ante el Ministerio de Transporte a efectos de notificarse de manera personal de la Resolución nro. 0001430 del 21 de mayo de 2015²¹.
- Informe de búsqueda en el que se observa lo siguiente: radicado: 20153040138731, fecha de radicación 2015-05-26 14:50:29, expediente: 20151312900200007E, asunto: citación para notificar 1430, tipo de documento: resolución, tipo: ciudadano, número de hojas: 1, dirección: Calle 35 No. 7 47 P. 4, dignatario nombre: Juan Camilo Maldonado Quiroga²².
- Oficio nro. 20153040216631 del 9 de julio de 2015, dirigido al apoderado del Banco de Bogotá, ref: notificación por aviso, en el que se le informa que ante su no comparecencia a notificarse de la Resolución nro. 0001430 del 21 de mayo de 2015, esta se adjunta, informándosele que contra la misma procede recurso de reposición, dentro del mes siguiente a su notificación²³.
- Informe general histórico del Grupo de Notificaciones del Ministerio de Transporte en el que se lee: radicado: 20153040216631, dependencia Grupo Administración Documental, fecha: 13-07-2015 10:05 AM, destinatario: Juan Camilo Maldonado Quiroga, dirección: Calle 35 No. 7-47 P 4, departamento: D.C., municipio: Bogotá, tipo de envío: entrega personal, observaciones: entrega motorizado²⁴.
- Planilla en la que se observa en la casilla nro. 19: 20153040138731, Banco de Bogotá, 13/07/2015, 15 folios y un sello Banco de Bogotá 944, 15 JUL 13 A10:06 Correos y Mensajería²⁵.
- Resolución nro. 0001432 del 15 de abril de 2016, proferida por la Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte, mediante la cual, con fundamento en el artículo 45 del CPACA, se corrige el error formal de digitación observado en la Resolución nro. 003190 del 8 de septiembre de 2015, en el sentido de indicar que la entrega física en las oficinas del Banco de Bogotá, del oficio de notificación por aviso de la Resolución nro. 0001430 del 21 de mayo de 2015 -que

²⁰ Fl. 36 c.p.1.

²¹ Fl. 72 c.a.

²² Fl 73 c.a.

²³ Fl. 74 c.a.

²⁴ Fl 82 c.a.

²⁵ Fl 84 c.a.

negó excepciones-, fue el 13 de julio de 2015 y no el 15 de julio de 2015, como se digitó erróneamente.

De acuerdo con las anteriores pruebas, se advierte que la Resolución nro. 0001430 del 21 de mayo de 2015, mediante la cual se resolvieron las excepciones propuestas por el Banco de Bogotá contra el mandamiento de pago librado en su contra, se notificó el 13 de julio de 2015. Acto contra el que procedía el recurso de reposición dentro del mes siguiente a su notificación, término que comenzó a correr desde el 14 de julio de 2015 hasta el 14 de agosto del mismo año, hecho que no es cuestionado.

En cuanto a la fecha en la que el Banco de Bogotá interpuso el recurso de reposición contra la Resolución nro. 0001430 del 21 de mayo de 2015, en el expediente se observan las siguientes pruebas, que según adujo la entidad demandada, no fueron valoradas por el *a quo*.

- Fotocopia del escrito con referencia: proceso administrativo de cobro coactivo nro. 90 de 2014 del Ministerio de Transporte contra el Banco de Bogotá, asunto: recurso de reposición, con sello 475242, 19 AGO 2015, con otra información no legible²⁶.
- Informe general: datos del radicado nro. 20153210475242, fecha de radicado: 2015-08-19, remitente: Juan Camilo Maldonado Quiroga, No. de páginas: 6, asunto: proceso administrativo de cobro coactivo No. 90 de 2014 del Ministerio de Transporte contra el Banco de Bogotá²⁷.

Si bien estas pruebas, aportadas con los antecedentes administrativos, indican como fecha de radicación del recurso de reposición el 19 de agosto de 2015, la Sala no puede desconocer que con la demanda el Banco de Bogotá aportó el escrito con referencia: proceso administrativo de cobro coactivo No. 90 de 2014 del Ministerio de Transporte contra el Banco de Bogotá, asunto: recurso de reposición, en el que se observa un sello de tinta (azul) con la siguiente información: MINISTERIO DE TRANSPORTE CORRESPONDENCIA RECIBIDA VENTANILLA EXTERNA RADICADO (número no legible) 13 AGO 2015 FUNCIONARIO RESPONSABLE Agustín 3:33 pm, esto último en manuscrito, con lo que, es claro que la discusión entre las partes se concreta en la fecha en la que se radicó el precitado recurso, vale decir, 13 o 19 de agosto de 2015.

Verificadas en conjunto dichas pruebas (escrito del recurso de reposición allegado con la demanda y el obrante en los antecedentes administrativos) y conforme a la sana crítica (art. 176 CGP), se advierte que lo único que las diferencia es la fecha impuesta en la primera página, que según las partes corresponde a la de radicación del documento ante el Ministerio de Transporte, evidenciando la Sala que con la aportada por la actora se prueba que el documento –recurso de reposición- fue radicado el 13 de agosto de 2015 en la ventanilla externa de la oficina de correspondencia del Ministerio de Transporte, prueba que no ha sido tachada de

falsa, sin que se adviertan motivos para suponer que esta fue irregularmente

²⁶ Fls. 75 a 80 c.a.
²⁷ Fl. 85 c.a.

modificada o alterada, razón por la cual, es procedente su valoración, pues así lo permite el artículo 244 del CGP al presumirse su autenticidad²⁸.

En cuanto a la prueba que reposa en los antecedentes administrativos, si bien esta da cuenta de que el número de radicado del aludido escrito corresponde al 475242 del 19 de agosto de 2015, información que coincide con la reportada por Gestión Documental del Ministerio de Transporte, es del caso destacar que con esta no se desvirtúa que el Banco de Bogotá haya presentado el escrito el 13 de agosto de 2015 ante la ventanilla externa de la oficina de correspondencia del Ministerio de Transporte, pues en ninguna de ellas se especifica la dependencia, en concreto, si esta fue externa o interna por la distribución de competencias que haya dentro de la entidad.

Aunque en la prueba aportada por la actora no se evidencia un número de radicación, se advierte que, tal como se indicó en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación, la Coordinadora del Grupo de Administración Documental mediante el correo electrónico del 8 de marzo de 2016 certificó que «[...] el pantallazo tomado del Sistema de Gestión Documental ORFEO el documento fue radicado el día 19 de agosto de 2015, en el Ministerio de Transporte con el No. 475242, que no se colocó stiker porque en ese momento no había», con lo que se encuentra justificada dicha ausencia.

Así las cosas, le asiste razón al tribunal al valorar la prueba documental aportada por la parte actora, que da cuenta de que el recurso de reposición interpuesto por el Banco de Bogotá contra el acto que decidió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, fue presentado el 13 de agosto de 2015, es decir, de forma oportuna, razón por la cual, procede la nulidad de la Resolución nro. 0003190 del 8 de septiembre de 2015, que lo rechazó por extemporáneo. No prospera el cargo de apelación.

Falta de título ejecutivo

El *a quo* consideró que, si bien obra la Resolución nro. 1099 de 2012 que declaró la ocurrencia del siniestro, no está debidamente integrado el título ejecutivo objeto de cobro, toda vez que no fueron allegadas las cinco garantías bancarias en las que se encuentra incorporado el derecho que se pretende cobrar.

El Ministerio de Transporte (apelante) cuestionó lo anterior, porque en la citada resolución se relacionaron e individualizaron las garantías bancarias, quedando así incorporadas en el título ejecutivo, acto que una vez en firme, fue remitido para su cobro.

Sea lo primero advertir que el procedimiento de cobro coactivo implica necesariamente la preexistencia de un título que preste mérito ejecutivo, esto es, que

contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

La Sala ha precisado que una obligación será **expresa** cuando se encuentra delimitada de manera específica en el título ejecutivo en cuanto impone el

²⁸ Conforme a esa norma, los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.

cumplimiento de una prestación a favor del acreedor, será **clara** cuando los elementos de la obligación estén definidos en el título ejecutivo y será **exigible** cuando la obligación no esté sujeta al cumplimiento de un plazo o condición, o no esté prescrita²⁹.

El artículo 68 del CCA, vigente para cuando se expidió la Resolución nro. 001099 del 16 de marzo de 2012, definía las obligaciones a favor del Estado que prestan mérito ejecutivo, entre otros los siguientes documentos: «4. Los contratos, las pólizas de seguro y las demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas, que **integrarán título ejecutivo** con el acto administrativo de liquidación final del contrato, o con la resolución ejecutoriada que decrete la caducidad, o la terminación según el caso». [Resalta la Sala].

Con lo cual, no existe lugar a duda de que, por disposición legal, las pólizas de seguros y demás garantías constituyen título ejecutivo y deben integrarse con el correspondiente acto, en este caso, el que declara el siniestro. Materia de la que se ocupó la Resolución nro. 1154 de 2009³⁰ «[p]or la cual se expide el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera del Ministerio de Transporte», que en el numeral 3 del artículo 14 dispuso que prestan mérito ejecutivo «las pólizas de seguros y garantías que a favor de la Nación – Ministerio de Transporte se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación»³¹.

Nótese como, en estos casos, el título ejecutivo está conformado tanto por el acto administrativo que declara el incumplimiento de las obligaciones como por la o las pólizas que afianzan su cumplimiento, de ahí que se haya ordenado la integración de estas últimas, presupuesto que no se entiende cumplido con su sola mención o identificación en el acto que declare la obligación.

Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación ha dicho que el artículo 68 del CCA «**establece que las pólizas de seguro de las que la administración es beneficiaria prestan mérito ejecutivo junto con el acto administrativo que declara esa obligación – siempre que este se encuentre debidamente ejecutoriado-**, lo cual implica la potestad de la entidad de declarar el siniestro, con la posibilidad de la aseguradora de oponerse solo mediante el uso de los recursos propios de la vía gubernativa y/o demandar la nulidad del acto judicialmente»³² [Se destaca].

En el presente caso, obra como prueba la Resolución nro. 001099 del 16 de marzo de 2012, mediante la cual el Coordinador Grupo de Reposición Integral de Vehículos de la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte declaró la ocurrencia del siniestro de las pólizas de cumplimiento de disposiciones legales, relacionadas con el Registro Inicial de Vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga, imponiéndosele al Banco de Bogotá la obligación de pagar a la Nación - Ministerio de Transporte la suma de \$350.000.000.00³³. Las

aludidas pólizas corresponden a las siguientes:

²⁹ Sentencia del 21 de mayo del 2020, Exp. 24228, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

³⁰ Citada en el mandamiento de pago.

³¹ En el aparte final del artículo 14 de la Resolución 1154 de 2009, se dispuso que: «[l]as garantías y cauciones prestadas a favor del Tesoro Nacional, Nación - Ministerio de Transporte, para afianzar el pago de las obligaciones, a partir de la ejecutoria del acto de la administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas (numeral 4 del artículo 828 del Estatuto Tributario)».

³² Sentencia del 9 de julio de 2015, Exp. 25000-23-26-000-2000-02756-01 (28685), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

PÓLIZA NUMERO	VIGENCIA		V/GARANTIZADO	ORDENADOR DE LAGARANTÍA
	DESDE	HASTA		
94500000154	27/11/2011	27/02/2012	70.000.000	INVERTRAC S.A.
94500000163	27/11/2011	27/02/2012	70.000.000	INVERTRAC S.A.
94500000172	27/11/2011	27/02/2012	70.000.000	INVERTRAC S.A.
94500000181	27/11/2011	27/02/2012	70.000.000	INVERTRAC S.A.
94500000190	27/11/2011	27/02/2012	70.000.000	INVERTRAC S.A.
TOTALES			350.000.000	

Dichas pólizas no se integraron al acto, asunto que fue objeto de cuestionamiento en sede administrativa por parte del Banco de Bogotá, frente a lo cual, el Ministerio de Transporte manifestó que «con la Resolución número 001099 del 16 de marzo de 2012, el título ejecutivo primigenio, no se remitieron a la Oficina Asesora de Jurídica ni obran en el expediente, las pólizas o garantías bancarias, dado que no se requieren físicamente para que obren en el proceso, ya que reposan en la misma entidad, en el mismo sitio donde se adelanta el proceso coactivo, siendo suficiente la relación que se hace de las mismas en el citado acto administrativo»³⁴, argumento que, como se analizó, no es de recibo, pues se insiste, por disposición legal es necesaria la integración de las pólizas al acto que declara el siniestro, para efectos de constituir en debida forma el título ejecutivo objeto de cobro coactivo.

Igual ocurre con el planteamiento expuesto en el recurso de apelación, según el cual, «[l]a resolución de cartera del Ministerio de Transporte de la época, año 2012, no exigía que se anexaran los originales o copias de las garantías a las resoluciones constitutivas de título, porque con la previa gestión del respectivo grupo de trabajo, de informar a las deudoras el próximo vencimiento de las garantías bancarias y su exigibilidad, (grupo de Reposición Integral de Vehículos, grupo de contratos, etc.) y con la relación individualizada que se hacía de ellas en el cuerpo de la resolución de título ejecutivo se entendía que así quedaba integrado el título ejecutivo y se consideraban incorporadas en el mismo para efecto de su cobro, teniendo además en cuenta que la deudora BANCO DE BOGOTÁ tenía en sus archivos copia de las garantías que expidió». Agregando que «[l]as razones que se dieron al respecto en la resolución que resolvió las excepciones son la realidad al interior del Ministerio de Transporte, no considerándose necesarias tenerlas físicamente en el expediente del proceso coactivo 90 de 2014 [...]», toda vez que, en criterio de la Sala, no es posible relevarse del cumplimiento de la norma con explicaciones tales como el manejo interno de ciertas dependencias del citado ministerio y que el Banco de Bogotá tenía copia de las garantías que expidió.

Por lo anterior, este cargo de apelación tampoco prospera, siendo del caso confirmar la sentencia apelada.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas (agencias en derecho y gastos del

proceso), comoquiera que no se encuentran probadas en el proceso.

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

1. **CONFIRMAR** la sentencia del 18 de marzo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B".
2. Sin condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen y cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

<i>(Firmado electrónicamente)</i> JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ Presidente	<i>(Firmado electrónicamente)</i> STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
<i>(Firmado electrónicamente)</i> MILTON CHAVES GARCÍA	<i>(Firmado electrónicamente)</i> MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO