

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL PROCURADURÍA 85 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Radicación E-2024-762223 IUC I-2024- 3903330 Interno 203-2024 Fecha de radicación: 16 de diciembre de 2024 Fecha de reparto: 19 de diciembre de 2024	
Convocante (s):	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C
Convocado (s):	NACION-MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En Bogotá D.C., hoy treinta y uno (31) de enero de 2025, siendo las ocho y treinta (08:30. a.m.) de la mañana, procede el despacho de la Procuraduría 85 Judicial I para Asuntos Administrativos en cabeza de la procuradora **CAROLINA PEÑALOZA PINILLA** a celebrar **AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL** de la referencia. La anterior diligencia se realiza de forma no presencial y sincrónica de conformidad con las previsiones contenidas en los artículos 4 parágrafo 1, 99, 106-2 y 109 de la Ley 2220 de 2022 y con lo dispuesto en la Resolución 035 del 27 de enero de 2023, por medio de la cual se regula el trámite de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo proferida por la señora Procuradora General de la Nación; se advierte que esta diligencia está siendo grabada a través del programa **MICROSOFT TEAMS** cuyo video será parte integral de la presente acta. Comparece a la diligencia el doctor **ALEJANDRO DE PAZ MARTÍNEZ** identificado con cédula de ciudadanía número 1.020.845.196 y con tarjeta profesional número 379.953 del Consejo Superior de la Judicatura, con poder de sustitución del doctor **GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, identificado con cédula de ciudadanía número 19.395.114 y con tarjeta profesional número 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado del convocante **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C**, reconocido como tal mediante auto de 31 de diciembre de 2024. Se advierte que indicó como número de celular para establecer contacto 3193939295 - 317359688 y correo electrónico notificaciones@gha.com.co, adepaz@gha.com.co. Se deja constancia que el apoderado exhibió sus documentos de identidad ante la cámara. Se reconoce personería al abogado **ALEJANDRO DE PAZ MARTÍNEZ** como apoderado sustituto de la parte convocante en los términos y para los efectos indicados en el poder aportado. Asiste la doctora **MARÍA LUISA CASTRO HERAZO** identificada con la cédula de ciudadanía número 53.068.214 y portadora de la tarjeta profesional número 170.373 del Consejo Superior de la Judicatura, en representación de la entidad convocada **NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO** de conformidad con el poder otorgado por NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, la cual acredita a través de documentos aportados en nueve (09) folios. Adicionalmente, allega poder especial conferido por NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a quien le fue otorgado poder general por el Director Ejecutivo del **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)**, mediante escritura pública No. 3551 del 1 de noviembre de 2022, documentos que aporta en veinticuatro (24) folios. Se advierte que indicó como número de celular

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
--	-----------------------------	------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

para establecer contacto **3112230205** y correo electrónico mlcastro@minvivienda.gov.co. notificacionesjudici@minvivienda.gov.co. Se deja constancia que la apoderada exhibió sus documentos de identidad ante la cámara. Se reconoce personería a la abogada **MARÍA LUISA CASTRO HERAZO** como apoderada de la parte convocada (**MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA**) en los términos y para los efectos indicados en los poderes aportados. El despacho deja constancia que mediante oficio 395 de 31 de diciembre 2024 enviado por correo electrónico se informó a la ANDJE sobre la fecha y hora de audiencia para los fines del artículo 613 del CGP y 106-8 de la Ley 2220 de 2022, así como a la Contraloría General de la República para los fines de los artículos 66 del Decreto Ley 403 de 2020 y 106-9 de la Ley 2220 de 2022, entidades que a la fecha no han designado profesional que acompañe la audiencia o remitido comunicación alguna, según se verifica en los correos institucionales, lo cual no impide su realización. Acto seguido la Procuradora con fundamento en lo establecido en el artículo 95 de la Ley 2220 de 2022 en concordancia con lo señalado en el numeral 4 del artículo 44 del Decreto 262 de 2000, declara abierta la audiencia e instruye a las partes sobre los objetivos, alcance y límites de la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa como mecanismo de resolución de conflictos. En este estado de la diligencia, la Procuradora judicial hace una presentación de la controversia objeto de la convocatoria a conciliación y, seguidamente, se concede el uso de la palabra a las partes para que expongan sucintamente sus posiciones, en virtud de lo cual la parte convocante manifiesta: **Primera:** Que, una vez surtido el trámite correspondiente, se DECLARE NULO el siguiente acto administrativo, proferido dentro del proceso Administrativo de Cobro Coactivo No. 002 de 2022: • EL AUTO QUE DECIDE EXCEPCIONES CONTRA EL MANDAMIENTO DE PAGO EMITIDO EN EL MARCO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO No. 002 DEL 2022 FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA contra MUNICIPIO DE MAPIRIPAN (META) – ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, mediante la cual se declararon no probadas las excepciones formuladas contra el mandamiento de pago. Es importante señalar que el mencionado acto administrativo, ordenó seguir adelante con la ejecución dentro del proceso de cobro coactivo No. 002 de 2022. Se ordenó también la aplicación de los títulos judiciales que se encuentren depositados y los que posteriormente llegaren al proceso, para ser abonados a la obligación del deudor. **Segunda:** Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, se DECRETE EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO al que haya lugar, específicamente se solicita a título de restablecimiento lo siguiente: **1. SE DECLAREN PROBADAS LAS EXCEPCIONES** de (i) interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; Y (ii) falta de ejecutoria del título ejecutoria, además de lo siguiente: **2. SE ORDENE** el archivo del expediente contentivo del proceso administrativo de Cobro Coactivo No. 002 de 2022. **3. SE ORDENE RESTITUIR** a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA el valor que se haya cancelado o llegase a cancelar hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que se dicte en el presente proceso, o en su defecto, se ordene restituir los valores que ella hubiera desembolsado con base en la Póliza de Seguro de Cumplimiento de Entidades Estatales No. 820-47-994000009685, según lo ordenado por los actos administrativos cuya nulidad se solicita y por la cual se presenta este medio de control. Sumas estas que deberán estar debidamente

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
--	-----------------------------	------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

indexadas. **4. SE ORDENE PAGAR** a los convocados MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA), a favor de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA la suma correspondiente a los intereses moratorios sobre las sumas de dinero que se hubiesen pagado conforme a los actos administrativos que se demandan, réditos que deberán liquidarse a la tasa máxima de interés corriente certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, incrementada en un cincuenta por ciento conforme al artículo 1080 del Código de Comercio, modificado por la Ley 510 de 1999, y el artículo 884 del Código de Comercio, con ocasión de la Póliza de Seguro de Cumplimiento de Entidades Estatales No. 820-47-994000009685, intereses que se calcularán hasta la fecha del reembolso o pago de las sumas indicadas anteriormente. **Tercera:** Prevenir a las demandadas para que den estricto cumplimiento a la sentencia que se profiera en el marco de este litigio, de conformidad con los artículos 187 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. **Cuarta:** Condenar a la demandada al pago de costas y agencias en derecho. **Estimación de la cuantía: \$40.205.880.** A continuación, se concede el uso de la palabra a la apoderada de la parte convocada **NACION-MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el comité de conciliación de la entidad en relación con la solicitud incoada: Que en sesión presencial realizada el 30 de enero de 2025, se sometió a estudio y análisis los hechos y pretensiones de la solicitud de conciliación EXTRAJUDICIAL que hoy se ventila por medio del ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovida por ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., cuya decisión por mayoría de los respectivos miembros fue la de NO CONCILIAR. Lo anterior, en virtud a los argumentos y soportes expuestos en el formato “ficha comité de conciliación” y en la sesión del comité por parte de la apoderada, se pudo evidenciar que le asiste razón al convocante, al no existir vicios de nulidad del auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago proferido en el marco del proceso de cobro coactivo No.002 de 2022, toda vez que artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 constituye actualmente la disposición legal que refiere a las reglas de remisión normativa para adelantar el proceso administrativo de cobro coactivo. De manera que, ya no existe una remisión directa o exclusiva al procedimiento previsto en el Estatuto Tributario. Adicionalmente se resalta, que la jurisprudencia ha establecido, que la remisión que el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 hace al Estatuto Tributario, se circunscribe únicamente a reglas de procedimiento. En esta medida, en el caso que nos ocupa, el acto administrativo que por parte de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se ejecuta, en el marco de un proceso administrativo de cobro coactivo, es la Resolución No. 2072 del 20 de diciembre de 2017 “Por medio de la cual se declara un incumplimiento al proyecto denominado VIVIENDA SALUDABLE MAPIRIPAN, en el municipio de Mapiripán – Departamento de Meta”, emitido por el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda. En consecuencia, no es jurídicamente viable proponer fórmula de conciliación sobre las pretensiones y los hechos alegados por la convocante. **ASPECTOS SUSTANCIALES:** Problema jurídico: ¿Es viable jurídicamente que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio concilie la nulidad del auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago proferido en el marco del proceso de cobro coactivo No. 002 de 2022 y proceda a declarar probadas las excepciones formuladas por ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA (i) interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
--	-----------------------------	------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

administrativo; y (ii) falta de ejecutoria del título, por su presunta ilegalidad al ser expedido con infracción de la normas en que debe fundarse y falsa motivación?

Tesis Para Resolver El Caso: Sea lo primero advertir, que no se evidencia caducidad de la acción de nulidad. No le asiste razón al convocante, al argumentar que “el auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago proferido en el marco del proceso de cobro coactivo 002 de 2022, está viciado de nulidad al expedirse con infracción a las normas en que debía fundarse y, además, está viciado de nulidad por falsa motivación por error de derecho, al proferirse con desconociendo la normatividad en la que debió fundarse”, toda vez que, cuando se está frente a una actuación administrativa, ésta, como todos los actos que realiza el Estado por vía de funcionarios públicos, se encuentra debidamente reglada, y más aún cuando versa sobre un procedimiento administrativo de cobro coactivo, el cual, tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional en repetidas ocasiones, se trata de un proceso de naturaleza administrativa . En Sentencia C-666/2000 se dijo al respecto lo siguiente: “la jurisdicción coactiva fue definida como un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales”. activos cuya producción se ciñe al CPACA, como punto de partida del procedimiento. También, frente a la finalidad del proceso de cobro coactivo, la alta corporación en Sentencia C-799/93, sostiene: “En efecto, la jurisdicción coactiva constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales. Su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración, de cobro de una obligación monetaria a su favor y su fundamento jurídico radica en el principio de ejecutividad de los actos administrativos a que se refiere el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo (...).” Empero, dicho privilegio, bajo ninguna medida puede significar que autorice a la administración a actuar de manera arbitraria y sin fundamento, pues es todo lo contrario, en cada etapa que llegue a adelantar la misma, para cobrar los créditos a su favor, ésta debe observar las garantías que el ordenamiento jurídico les otorga a los ejecutados cuando se ven en este tipo de situaciones, es decir, toma plena preponderancia el respeto por el derecho constitucional de todas las personas al debido proceso, establecido en el artículo 29 de la Norma Superior. Debido proceso que, de tiempo atrás ha sido reiterado por la Jurisprudencia y la Doctrina, tiene aplicación en las actuaciones judiciales como administrativas, por lo que, el ente executor, tiene el deber de hacer cumplir con la finalidad de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Expuesto lo anterior, es claro que, la administración es el titular del procedimiento de cobro coactivo. Competencia conferida por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 “por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, a cuyo tenor dispone: “(...) Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
---	--------------------------------	---------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. (...)” Según el artículo en cita, se indica que el procedimiento a seguir será el descrito en el Estatuto Tributario. No obstante, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha conceptuado en varias ocasiones en relación con el alcance de la facultad de cobro coactivo de las entidades públicas a que la ley refiere y, ha establecido, que la Ley 1066 unificó las formas de cobro coactivo para garantizar en todas ellas el ejercicio de esa función en forma ágil, eficiente, oportuna y a través de un mismo procedimiento: el previsto en el Estatuto Tributario, Por su parte, el Decreto No. 4473 de 2006 “por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006”, reiteró que el procedimiento aplicable sería el del Estatuto Tributario o al que este refiera: “Artículo 5°. Procedimiento aplicable. Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita.” Es decir, se insiste en la aplicabilidad del Estatuto Tributario en relación con el procedimiento aplicable al cobro coactivo. Posterior a la Ley 1066 de 2006 y el Decreto No. 4473 de 2006 se encuentra la Ley 1437 de 2011. Allí podemos ver en la parte primera del código que la antes llamada jurisdicción coactiva, es ahora denominada como “procedimiento administrativo de cobro coactivo”. Sobre esto, el artículo 98 señala a la letra: “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.” El artículo confirma la autoridad de la administración para llevar a cabo el cobro forzoso de las deudas que le adeudan, pero también permite la posibilidad de acudir en virtud de un proceso ejecutivo a los jueces que sean competentes. Ahora, en relación con la normativa aplicable al procedimiento de cobro coactivo, el artículo 100 ibidem introdujo un cambio significativo en la regulación que se venía aplicando a estos procesos, pues mientras el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 previa una remisión exclusiva al Estatuto Tributario, el artículo en comento fijó un nuevo orden de remisión : “ARTÍCULO 100. Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas: 1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas. 2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario. 3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario. En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.” El artículo como se puede ver, establece unas reglas de remisión normativa a las cuales deben atender las entidades que son competentes para adelantar este tipo de procesos. Sobre este aspecto, el Consejo de Estado ha manifestado recientemente: “En primer lugar, en atención al criterio de especialidad normativa, la disposición ordena la aplicación de las reglas especiales que se encuentren vigentes de acuerdo con la naturaleza del cobro y la índole jurídica de la entidad encargada del recaudo. La ausencia de normas especiales da lugar a la aplicación de las reglas contenidas en el título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Estatuto Tributario. A continuación, el numeral tercero dispone que el cobro de las obligaciones de carácter tributario debe hacerse de conformidad con las normas

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
---	--------------------------------	---------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

establecidas en el estatuto del ramo correspondiente. Agotadas las anteriores posibilidades, el inciso final ordena acudir a «las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular». Según este último orden de prelación, la primera parte del CPACA tiene prioridad sobre las normas del Código General del Proceso. En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el artículo 100 del CPACA es una norma posterior a la Ley 1066 de 2006 y que, además, se aplica con preferencia «para los procedimientos de cobro coactivo», la Sala concluye que dicha disposición es el texto normativo que debe ser empleado actualmente en los procesos de jurisdicción coactiva.” Lo anterior para concluir, que el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 constituye actualmente la disposición legal que refiere a las reglas de remisión normativa para adelantar el proceso administrativo de cobro coactivo. De manera que, ya no existe una remisión directa o exclusiva al procedimiento previsto en el Estatuto Tributario. Sin embargo, la jurisprudencia ha establecido que la remisión que el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 hace al Estatuto Tributario, se circunscribe únicamente a reglas de procedimiento. Asimismo, cataloga los títulos ejecutivos cuya producción se ciñe al CPACA, como punto de partida del procedimiento. En concreto se dijo que: “Debe recalarse que en esta última circunstancia la remisión hecha desde el artículo 100 del CPACA se circunscribe, exclusivamente, a las «reglas de procedimiento» para el cobro coactivo consagradas en el ET. En esa medida, la disposición del CPACA se ciñó a adoptar un procedimiento que ya había demostrado ser efectivo para encauzar las prerrogativas de autotutela administrativa. En ninguna medida tenía la vocación de derogar el procedimiento administrativo general que regula el propio CPACA. Por ende, cuando se trata de títulos ejecutivos cuya producción se rige por el CPACA, este compendio normativo constituye el punto de partida del procedimiento de cobro coactivo y, solo en lo que no resulte contradictorio con el CPACA es aplicable el ET, gracias a la remisión establecida en el ordinal 2.º del artículo 100 del CPACA. 4- Bajo ese entendido, juzga la Sala que el artículo 98 del CPACA impone a las entidades públicas (según la definición que de ellas se efectúa en el párrafo del artículo 104 ejusdem) el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor, siempre que las mismas consten en documentos que presten mérito ejecutivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 del CPACA. El ordinal 1.º de este artículo incluye, en el listado de documentos que prestan mérito ejecutivo para el cobro por parte de las entidades públicas, a los actos administrativos «ejecutoriados» que impongan a su favor la obligación de pago de una suma líquida de dinero, siempre que se trate de una obligación clara, expresa y exigible. Para la Sala, el concepto normativo de «acto administrativo ejecutoriado» debe valorarse de conformidad con lo previsto en el Capítulo VIII del Título III del CPACA sobre la «conclusión del procedimiento administrativo», pues, como se señaló líneas arriba, el ET únicamente es aplicable en lo que respecta al iter jurídico del cobro y no en lo concerniente a la formación de los actos administrativos que sustentan la ejecución, aspecto suficientemente reglado por el CPACA.” En esta medida, en el caso que nos ocupa, el acto administrativo que por parte de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se ejecuta en el marco de un proceso administrativo de cobro coactivo, es la Resolución No. 2072 del 20 de diciembre de 2017 “Por medio de la cual se declara un incumplimiento al proyecto denominado VIVIENDA SALUDABLE MAPIRIPAN, en el municipio de Mapiripán – Departamento de Meta”, emitido por el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda. Dicho acto fue producto de una actuación administrativa de declaratoria de incumplimiento cuyas

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
--	-----------------------------	------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

reglas se encuentran en el Decreto 555 de 2003 y el Decreto 1077 de 2015, la Resolución 1604 de 2009, la Resolución 019 de 2011, el Protocolo de Incumplimiento, es decir, su contenido es de carácter sancionatorio y no tributario, pues su producción se dio con fundamento en normas distintas a las previstas en el Estatuto Tributario, por lo que nos encontramos ante un verdadero acto administrativo de carácter sancionatorio en cuanto su formación y contenido. Acto administrativo que a la luz del numeral 1 del art. 99 de la Ley 1437 de 2011, contiene una obligación clara expresa y exigible, y que como lo establece la jurisprudencia en cita y en consonancia con lo antes expuesto, constituye el punto de partida del procedimiento (título ejecutivo) del cobro coactivo y en lo que no resulte contrario a este cuerpo normativo se aplicarán las reglas del Estatuto Tributario de acuerdo con el ordinal segundo del artículo 100 de la norma en referencia. Por último, es dable resaltar que, si bien es cierto que las entidades públicas en este caso, el Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio expiden su Reglamento Interno de Recaudo de Cartera (Resolución 57 del 4 de noviembre de 2011), no es menos cierto, que un acto administrativo de esta naturaleza en ningún momento puede superar el procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011. **DECISIÓN DEL COMITÉ:** Así las cosas, de conformidad con los hechos y pretensiones de la solicitud de conciliación, y el ordenamiento jurídico aplicable conforme las funciones y facultades del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se recomienda No proponer formula conciliatoria, ni aceptar la formula conciliatoria propuesta por la convocante, pues no existe vicios de nulidad del auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago proferido en el marco del proceso de cobro coactivo No.002 de 2022. En tal sentido se decide **NO CONCILIAR**. Dada en Bogotá D. C., el 30 de enero de 2025, a fin de asistir a la audiencia de conciliación programada para el 31 de enero de 2025 a las 8:30am. Allego certificación suscrita por el secretario técnica del Comité de Conciliación en siete (07) folios. A continuación, se concede el uso de la palabra a la apoderada de la parte convocada **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)**, con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el comité de conciliación de la entidad en relación con la solicitud incoada: Que en sesión VIRTUAL realizada el 29 de enero de 2025, se sometió a estudio y análisis los hechos y pretensiones de la solicitud de conciliación EXTRAJUDICIAL que hoy se ventila por medio del ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovida por ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., cuya decisión por mayoría de los respectivos miembros fue la de NO CONCILIAR. Lo anterior, en virtud a los argumentos y soportes expuestos en el formato “ficha comité de conciliación” y en la sesión del comité por parte de la apoderada, se pudo evidenciar que le asiste razón al convocante, al no existir vicios de nulidad del auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago proferido en el marco del proceso de cobro coactivo No.002 de 2022, toda vez que artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 constituye actualmente la disposición legal que refiere a las reglas de remisión normativa para adelantar el proceso administrativo de cobro coactivo. De manera que, ya no existe una remisión directa o exclusiva al procedimiento previsto en el Estatuto Tributario. Adicionalmente se resalta, que la jurisprudencia ha establecido, que la remisión que el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 hace al Estatuto Tributario, se circunscribe únicamente a reglas de procedimiento. Asimismo, cataloga los títulos ejecutivos cuya producción se ciñe al CPACA, como punto de partida del procedimiento. En esta medida, en el caso que nos ocupa, el acto administrativo que por parte de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se ejecuta,

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
--	-----------------------------	------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

en el marco de un proceso administrativo de cobro coactivo, es la Resolución No. 2072 del 20 de diciembre de 2017 “Por medio de la cual se declara un incumplimiento al proyecto denominado VIVIENDA SALUDABLE MAPIRIPAN, en el municipio de Mapiripán – Departamento de Meta”, emitido por el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda. En consecuencia, no es jurídicamente viable proponer fórmula de conciliación sobre las pretensiones y los hechos alegados por la convocante. **ASPECTOS SUSTANCIALES** Problema jurídico: ¿Es viable jurídicamente que el Fondo Nacional de Vivienda concilie la nulidad del auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago proferido en el marco del proceso de cobro coactivo No. 002 de 2022 y proceda a declarar probadas las excepciones formuladas por ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA (i) interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y (ii) falta de ejecutoria del título, por su presunta ilegalidad al ser expedido con infracción de la normas en que debe fundarse y falsa motivación? **Tesis Para Resolver El Caso:** Sea lo primero advertir, que no se evidencia caducidad de la acción de nulidad. No le asiste razón al convocante, al argumentar que “el auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago proferido en el marco del proceso de cobro coactivo 002 de 2022, está viciado de nulidad al expedirse con infracción a las normas en que debía fundarse y, además, está viciado de nulidad por falsa motivación por error de derecho, al proferirse con desconociendo la normatividad en la que debió fundarse”, toda vez que, cuando se está frente a una actuación administrativa, ésta, como todos los actos que realiza el Estado por vía de funcionarios públicos, se encuentra debidamente reglada, y más aún cuando versa sobre un procedimiento administrativo de cobro coactivo, el cual, tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional en repetidas ocasiones, se trata de un proceso de naturaleza administrativa . En Sentencia C-666/2000 se dijo al respecto lo siguiente: “la jurisdicción coactiva fue definida como un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales”. También, frente a la finalidad del proceso de cobro coactivo, la alta corporación en Sentencia C-799/93, sostiene: “En efecto, la jurisdicción coactiva constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales. Su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración, de cobro de una obligación monetaria a su favor y su fundamento jurídico radica en el principio de ejecutividad de los actos administrativos a que se refiere el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo (...).” Empero, dicho privilegio, bajo ninguna medida puede significar que autorice a la administración a actuar de manera arbitraria y sin fundamento, pues es todo lo contrario, en cada etapa que llegue a adelantar la misma, para cobrar los créditos a su favor, ésta debe observar las garantías que el ordenamiento jurídico les otorga a los ejecutados cuando se ven en este tipo de situaciones, es decir, toma plena preponderancia el respeto por el derecho constitucional de todas las personas al debido proceso, establecido en el artículo 29 de la Norma Superior. Debido proceso que, de tiempo atrás ha sido reiterado por la Jurisprudencia y la Doctrina, tiene aplicación en las actuaciones judiciales como administrativas, por lo que, el ente ejecutor, tiene el deber de hacer cumplir con la finalidad de que las personas estén

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
--	-----------------------------	------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Expuesto lo anterior, es claro que, la administración es el titular del procedimiento de cobro coactivo. Competencia conferida por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 “por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, a cuyo tenor dispone: “(...) Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. (...)” Según el artículo en cita, se indica que el procedimiento a seguir será el descrito en el Estatuto Tributario. No obstante, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha conceptualizado en varias ocasiones en relación con el alcance de la facultad de cobro coactivo de las entidades públicas a que la ley refiere y, ha establecido, que la Ley 1066 unificó las formas de cobro coactivo para garantizar en todas ellas el ejercicio de esa función en forma ágil, eficiente, oportuna y a través de un mismo procedimiento: el previsto en el Estatuto Tributario . Por su parte, el Decreto No. 4473 de 2006 “por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006”, reiteró que el procedimiento aplicable sería el del Estatuto Tributario o al que este refiera: “Artículo 5°. Procedimiento aplicable. Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita.” Es decir, se insiste en la aplicabilidad del Estatuto Tributario en relación con el procedimiento aplicable al cobro coactivo. Posterior a la Ley 1066 de 2006 y el Decreto No. 4473 de 2006 se encuentra la Ley 1437 de 2011. Allí podemos ver en la parte primera del código que la antes llamada jurisdicción coactiva, es ahora denominada como “procedimiento administrativo de cobro coactivo”. Sobre esto, el artículo 98 señala a la letra: “ARTÍCULO 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo 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.” El artículo confirma la autoridad de la administración para llevar a cabo el cobro forzoso de las deudas que le adeudan, pero también permite la posibilidad de acudir en virtud de un proceso ejecutivo a los jueces que sean competentes. Ahora, en relación con la normativa aplicable al procedimiento de cobro coactivo, el artículo 100 ibidem introdujo un cambio significativo en la regulación que se venía aplicando a estos procesos, pues mientras el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 previa una remisión exclusiva al Estatuto Tributario, el artículo en comento fijó un nuevo orden de remisión: “ARTÍCULO 100. Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas: 1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas. 2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario. 3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
--	-----------------------------	------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.” El artículo como se puede ver, establece unas reglas de remisión normativa a las cuales deben atender las entidades que son competentes para adelantar este tipo de procesos. Sobre este aspecto, el Consejo de Estado ha manifestado recientemente: “En primer lugar, en atención al criterio de especialidad normativa, la disposición ordena la aplicación de las reglas especiales que se encuentren vigentes de acuerdo con la naturaleza del cobro y la índole jurídica de la entidad encargada del recaudo. La ausencia de normas especiales da lugar a la aplicación de las reglas contenidas en el título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Estatuto Tributario. A continuación, el numeral tercero dispone que el cobro de las obligaciones de carácter tributario debe hacerse de conformidad con las normas establecidas en el estatuto del ramo correspondiente. Agotadas las anteriores posibilidades, el inciso final ordena acudir a «las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular». Según este último orden de prelación, la primera parte del CPACA tiene prioridad sobre las normas del Código General del Proceso. En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el artículo 100 del CPACA es una norma posterior a la Ley 1066 de 2006 y que, además, se aplica con preferencia «para los procedimientos de cobro coactivo», la Sala concluye que dicha disposición es el texto normativo que debe ser empleado actualmente en los procesos de jurisdicción coactiva.” Lo anterior para concluir, que el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 constituye actualmente la disposición legal que refiere a las reglas de remisión normativa para adelantar el proceso administrativo de cobro coactivo. De manera que, ya no existe una remisión directa o exclusiva al procedimiento previsto en el Estatuto Tributario. Sin embargo, la jurisprudencia ha establecido que la remisión que el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 hace al Estatuto Tributario, se circunscribe únicamente a reglas de procedimiento. Asimismo, cataloga los títulos ejecutivos cuya producción se ciñe al CPACA, como punto de partida del procedimiento. En concreto se dijo que: “Debe recalcar que en esta última circunstancia la remisión hecha desde el artículo 100 del CPACA se circunscribe, exclusivamente, a las «reglas de procedimiento» para el cobro coactivo consagradas en el ET. En esa medida, la disposición del CPACA se ciñó a adoptar un procedimiento que ya había demostrado ser efectivo para encauzar las prerrogativas de autotutela administrativa. En ninguna medida tenía la vocación de derogar el procedimiento administrativo general que regula el propio CPACA. Por ende, cuando se trata de títulos ejecutivos cuya producción se rige por el CPACA, este compendio normativo constituye el punto de partida del procedimiento de cobro coactivo y, solo en lo que no resulte contradictorio con el CPACA es aplicable el ET, gracias a la remisión establecida en el ordinal 2.º del artículo 100 del CPACA. 4-Bajo ese entendido, juzga la Sala que el artículo 98 del CPACA impone a las entidades públicas (según la definición que de ellas se efectúa en el parágrafo del artículo 104 ejusdem) el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor, siempre que las mismas consten en documentos que presten mérito ejecutivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 del CPACA. El ordinal 1.º de este artículo incluye, en el listado de documentos que prestan mérito ejecutivo para el cobro por parte de las entidades públicas, a los actos administrativos «ejecutoriados» que impongan a su favor la obligación de pago de una suma líquida de dinero, siempre que se trate de una obligación clara, expresa y exigible. Para la Sala, el concepto

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
---	--------------------------------	---------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

normativo de «acto administrativo ejecutoriado» debe valorarse de conformidad con lo previsto en el Capítulo VIII del Título III del CPACA sobre la «conclusión del procedimiento administrativo», pues, como se señaló líneas arriba, el ET únicamente es aplicable en lo que respecta al iter jurídico del cobro y no en lo concerniente a la formación de los actos administrativos que sustentan la ejecución, aspecto suficientemente reglado por el CPACA.” En esta medida, en el caso que nos ocupa, el acto administrativo que por parte de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se ejecuta en el marco de un proceso administrativo de cobro coactivo, es la Resolución No. 2072 del 20 de diciembre de 2017 “Por medio de la cual se declara un incumplimiento al proyecto denominado VIVIENDA SALUDABLE MAPIRIPAN, en el municipio de Mapiripán – Departamento de Meta”, emitido por el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda. Dicho acto fue producto de una actuación administrativa de declaratoria de incumplimiento cuyas reglas se encuentran en el Decreto 555 de 2003 y el Decreto 1077 de 2015, la Resolución 1604 de 2009, la Resolución 019 de 2011, el Protocolo de Incumplimiento, es decir, su contenido es de carácter sancionatorio y no tributario, pues su producción se dio con fundamento en normas distintas a las previstas en el Estatuto Tributario, por lo que nos encontramos ante un verdadero acto administrativo de carácter sancionatorio en cuanto su formación y contenido. Acto administrativo que a la luz del numeral 1 del art. 99 de la Ley 1437 de 2011, contiene una obligación clara expresa y exigible, y que como lo establece la jurisprudencia en cita y en consonancia con lo antes expuesto, constituye el punto de partida del procedimiento (título ejecutivo) del cobro coactivo y en lo que no resulte contrario a este cuerpo normativo, se aplicarán las reglas del Estatuto Tributario de acuerdo con el ordinal segundo del artículo 100 de la norma en referencia. Por último, es dable resaltar que, si bien es cierto que las entidades públicas en este caso, el Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio expiden su Reglamento Interno de Recaudo de Cartera (Resolución 57 del 4 de noviembre de 2011), no es menos cierto, que un acto administrativo de esta naturaleza en ningún momento puede superar el procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011. Finalmente frente al Fondo Nacional de Vivienda se presenta una falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que esta entidad no suscribió el acto administrativo objeto de reproche dentro de la presente solicitud, por lo que no está en la capacidad de responder por asuntos que no son de su competencia. **DECISIÓN DEL COMITÉ:** Así las cosas, de conformidad con los hechos y pretensiones de la solicitud de conciliación, y el ordenamiento jurídico aplicable conforme las funciones y facultades del Fondo Nacional de Vivienda, se recomienda No proponer formula conciliatoria, ni aceptar la formula conciliatoria propuesta por la convocante, pues no existe vicios de nulidad del auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago proferido en el marco del proceso de cobro coactivo No.002 de 2022. En tal sentido se decide NO CONCILIAR. Dada en Bogotá D. C., el 30 de enero de 2025, a fin de asistir a la audiencia de conciliación programada para el 31 de enero de 2025 a las 8:30am. Allego certificación suscrita por el secretario técnica del Comité de Conciliación en siete (07) folios. Se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocante para que manifieste su posición frente a lo expuesto por la parte convocada: De acuerdo con lo mencionado por la apoderada de la parte convocada solicito comedidamente al Despacho se dé por agotada esta etapa, se expida la correspondiente constancia con el fin de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. La Procuradora Judicial, en atención a la falta de ánimo conciliatorio de la entidad convocada **NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y**

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
--	-----------------------------	------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento

	FORMATO: ACTA DE AUDIENCIA PROCESO: CONCILIACIÓN	Versión	1
		Fecha	29/05/2024
		Código	CN-F-02

TERRITORIO y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA), declara fallida la presente audiencia de conciliación, da por surtida la etapa conciliatoria y por terminado el procedimiento extrajudicial; decisión notificada en estrados a las partes, sin ninguna manifestación y en firme la decisión, se ordena la expedición de la constancia de Ley, el archivo del expediente y el registro en los sistemas de la entidad, actuación que será llevada a cabo por el sustanciador del Despacho inmediatamente termine la audiencia. Se deja constancia que el acta es suscrita en forma digital únicamente por la Procuradora Judicial, en tanto se trató de una sesión no presencial realizada a través del mecanismo digital **MICROSOFT TEAMS** por lo que la grabación en audio y video hace parte integrante de la presente acta, una vez culminada esta diligencia será remitida a los correos electrónicos suministrados por los apoderados de las partes en formato pdf, junto con la constancia. No siendo otro el objeto de esta diligencia se da por terminada, agradeciendo la presencia a los asistentes, en constancia se firma el acta por la procuradora judicial, una vez leída y aprobada por las partes siendo las ocho y cincuenta (8:50 a.m.) de la mañana.



Dra. CAROLINA PEÑALOZA PINILLA
Procuradora 85 Judicial I para Asuntos Administrativos

Lugar de Archivo: Procuraduría N.º85 Judicial I Administrativa	Tiempo de Retención: 5 años	Disposición Final: Archivo Central
---	--------------------------------	---------------------------------------

Verifique que esta es la versión correcta antes de utilizar el documento