

FORMATO: CERTIFICACION DECISION COMITÉ DE CONCILIACION
PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES
Versión: 3.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-69

COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA.

TIPO DE CONCILIACION:	EXTRAJUDICIAL
TIPO DE ACCIÓN, MEDIO DE CONTROL O PROCESO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO	E-2024-762223 IUC I-2024 - 3903330- INTERNO 203-24:
CONVOCANTE:	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C
CONVOCADOS:	NACION - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA.
DESPACHO COMPETENTE	PROCURADURÍA 85 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS
APODERADO	MARIA LUISA CASTRO HERAZO
FECHA SOLICITUD	16 DE DICIEMBRE DE 2024
FECHA DE AUDIENCIA	31 DE ENERO DE 2025

El suscrito secretario del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Fondo Nacional de Vivienda.

CERTIFICA:

Que en sesión VIRTUAL realizada el 329 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

En cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013 y las demás normas que los modifiquen, adicionen o complementen, le informamos que usted puede conocer la Política de Tratamiento de los Datos Personales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del siguiente link:
https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/procesos/0783_2021.pdf

FORMATO: CERTIFICACION DECISION COMITÉ DE CONCILIACION
PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES
Versión: 3.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-69

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, 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 formula 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

En cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013 y las demás normas que los modifiquen, adicionen o complementen, le informamos que usted puede conocer la Política de Tratamiento de los Datos Personales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del siguiente link:
https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/procesos/0783_2021.pdf

FORMATO: CERTIFICACION DECISION COMITÉ DE CONCILIACION
PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES
Versión: 3.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-69

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 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 5º.** 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 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

En cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013 y las demás normas que los modifiquen, adicionen o complementen, le informamos que usted puede conocer la Política de Tratamiento de los Datos Personales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del siguiente link:
https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/procesos/0783_2021.pdf

FORMATO: CERTIFICACION DECISION COMITÉ DE CONCILIACION
PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES
Versión: 3.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-69

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 5º. 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 cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013 y las demás normas que los modifiquen, adicionen o complementen, le informamos que usted puede conocer la Política de Tratamiento de los Datos Personales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del siguiente link:
https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/procesos/0783_2021.pdf

FORMATO: CERTIFICACION DECISION COMITÉ DE CONCILIACION
PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES
Versión: 3.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-69

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 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:

En cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013 y las demás normas que los modifiquen, adicionen o complementen, le informamos que usted puede conocer la Política de Tratamiento de los Datos Personales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del siguiente link:
https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/procesos/0783_2021.pdf

FORMATO: CERTIFICACION DECISION COMITÉ DE CONCILIACION
PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES
Versión: 3.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-69

"Debe recalcarse 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 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 cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013 y las demás normas que los modifiquen, adicionen o complementen, le informamos que usted puede conocer la Política de Tratamiento de los Datos Personales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del siguiente link:
https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/procesos/0783_2021.pdf

FORMATO: CERTIFICACION DECISION COMITÉ DE CONCILIACION
PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES
Versión: 3.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-69

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.

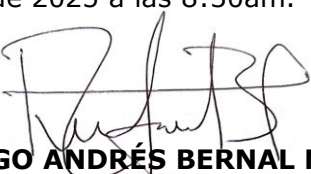
Finalmente frente al Fondo Nacional de Vivienda se presenta una falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que esta entidad no suscribió el acto administrativo objeto de reproche dentro de la presente solicitud, por lo que no está en la capacidad de responder por asuntos que no son de su 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.


RODRIGO ANDRÉS BERNAL MONTERO
Secretario Técnico

Proyectó: María Luisa Castroo Herazo
Fecha: 30 de enero de 2025.

En cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013 y las demás normas que los modifiquen, adicionen o complementen, le informamos que usted puede conocer la Política de Tratamiento de los Datos Personales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del siguiente link:
https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/procesos/0783_2021.pdf