

Señores

**MINISTERIO DE VIVIENDA CUIDADO Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA).**

Dr. Nelson Alirio Muñoz Leguizamón.

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Jurisdicción Coactiva

[correspondencia@minvivienda.gov.co](mailto:correspondencia@minvivienda.gov.co)

**TIPO DE PROCESO:** COBRO COACTIVO No. 002 de 2022.

**REFERENCIA:** 2024EE0070733.

**EJECUTADOS:** MUNICIPIO DE MAPIRIPAN Y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA.

**REFERENCIA:** RECURSO DE REPOSICIÓN FRENTE AL AUTO POR EL CUAL SE RESUELVEN LAS EXCEPCIONES FRENTE AL MANDAMIENTO DE PAGO EN EL PROCESO COBRO COACTIVO No. 002 de 2022.

**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, actuando en calidad de apoderado especial de la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**, de manera respetuosa y encontrándome dentro del término legal, mediante este escrito me permito presentar **RECURSO DE REPOSICIÓN** frente al Auto que decidió las excepciones promovidas por mi representada de conformidad con los siguientes fundamentos:

#### **I. OPORTUNIDAD DEL RECURSO.**

En primera medida, es necesario aclarar que el presente escrito se presenta dentro del plazo otorgado por el Estatuto Tributario Nacional en su artículo 834, conforme al cual contra la resolución que rechace las excepciones propuestas procede únicamente el recurso de reposición ante el Jefe de División de Cobranzas dentro del mes siguiente a su notificación, situación que se confirma por el numeral sexto de la decisión recurrida; Así entonces y bajo la consideración de que el auto que decide las excepciones invocadas contra el mandamiento de pago, se notificó personalmente a través del buzón electrónico autorizado para tal fin el 19 de septiembre de 2024, es claro que el término comenzó a transcurrir el 20 de septiembre de 2024, y por ende, el plazo concedido se extendería hasta el 20 de octubre de 2024, encontrándonos dentro de la oportunidad correspondiente para radicar el presente escrito.

## II. SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN.

### 1. FALSA MOTIVACIÓN DEL AUTO POR EL CUAL SE RESUELVEN LAS EXCEPCIONES FRENTE AL MANDAMIENTO DE PAGO EN EL PROCESO COBRO COACTIVO No. 002 DE 2022 POR INAPLICAR LAS NORMAS EN LAS QUE DEBIÓ FUNDARSE.

Sostiene el Ministerio de Vivienda Cuidado y Territorio – Fondo Nacional de Vivienda en el auto objeto de censura, que no son aplicables las disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario y por consiguiente las excepciones planteadas mediante memorial fechado al 30 de agosto de 2023 no son de recibo; Sin embargo la anterior aseveración resulta ser contraria al ordenamiento jurídico y constituye un yerro consistente en la falsa motivación del auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento por falta de aplicación de las normas contenidas en el Estatuto Tributario como se pasa a explicar.

Para iniciar con el análisis propuesto debe explicarse la aplicabilidad del Estatuto Tributario en el proceso de cobro coactivo 022 de 2022, en ese sentido, es menester mencionar el antecedente legislativo de la Ley 1066 de 2006, norma que reguló el cobro de la cartera pública en forma uniforme, al respecto es importante señalar que el propósito fundamental de esta norma es el de *"brindar un marco legal para que los servidores públicos que tengan a su cargo el manejo y recaudo de créditos a favor del Tesoro Público puedan gestionarlo eficientemente, definir los principios y las reglas básicas de la función de recaudo y establecer mecanismos para flexibilizar y mejorar esta función"*<sup>1</sup>.

El propósito mencionado se llevó a cabo y es por ello por lo que a la fecha la Ley 1066 de 2006 es la normatividad aplicable que unifica el procedimiento de cobro a todas las entidades para que apliquen el establecido en el Estatuto Tributario, ya que con anterioridad algunas entidades aplicaban dicho estatuto, mientras que otras realizaban el proceso de cobro de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil. Así entonces el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 estableció:

**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.**

Las entidades públicas de que trata el inciso anterior, podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos

<sup>1</sup> Proyecto de Ley 296 de 2005 – Ponencia en Cámara de Representantes.

transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Los procesos de cobro coactivo ya iniciados que se transfieran a CISA, continuarán su trámite sin solución de continuidad.

(...)

En el mismo sentido, el Decreto 4473 de 2006 reglamentario de la Ley 1066 de 2006, estableció la obligatoriedad del reglamento interno de recaudo de cartera, estipuló el contenido mínimo de este y adicionalmente reiteró la aplicabilidad de las normas procedimentales contempladas por el Estatuto Tributario, en los siguientes términos:

**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.

Así las cosas y siendo el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Fondo Nacional de Vivienda una de las entidades a las cuales le eran aplicables las normas previstas en la Ley 1066 de 2006 y el Decreto 4473 de 2006, la mencionada cartera ministerial, expidió su Reglamento Interno de Recaudo de Cartera mediante la Resolución 57 del 4 de noviembre de 2011, siendo este el acto administrativo *“mediante el cual se regula lo concerniente al ejercicio de las gestiones de cobro para recaudar las obligaciones en favor del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo Nacional de Vivienda, según lo previsto en la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006 y el procedimiento administrativo de cobro del Estatuto Tributario Nacional”*.

Particularmente, en lo atinente al cobro coactivo, la Resolución 57 del 4 de noviembre de 2011 establece que el procedimiento aplicable es aquel que describe el Estatuto Tributario, al respecto el artículo 12 del mencionado acto administrativo señaló:

**ARTÍCULO 12. PROCEDIMIENTO APLICABLE. Para el cobro coactivo de las obligaciones se utilizará el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario**, según lo dispuesto en el artículo 5o de la Ley 1066 de 2006 reglamentada por el Decreto 4473 de 2006.

Así las cosas, es claro que, según la normatividad vigente y aplicable, el procedimiento de cobro coactivo que se surte ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y, el Fondo Nacional de Vivienda debe atender a lo establecido por el Estatuto Tributario y solo acepta remisión al Código General del Proceso en lo que tal Estatuto así determine.

Ahora, descendiendo al caso concreto encontramos que el Ministerio de manera equivocada declara no probadas las excepciones propuestas contra el auto que libró mandamiento de pago bajo la premisa de que la normatividad aplicable al procedimiento de cobro coactivo que nos ocupa la encontramos en el artículo 100 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que merece la pena volver la vista respecto de tal artículo, así:

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.

Como se observa, el artículo 100 invocado por el Ministerio establece un orden de remisión normativa que, de manera forzosa deben observar las autoridades encargadas de sustanciar los procesos de cobro coactivo, en un primer momento y atendiendo al criterio de especialidad normativa, el artículo 100 del CPACA 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, de modo que solo la ausencia de normas especiales daría lugar a la aplicación de las reglas contenidas en el Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como lo confirma el inciso segundo de la norma en cita.

Sin embargo, como se estableció en el inicio de este memorial, para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Fondo Nacional de Vivienda existe una normatividad especial contenida en la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006 y la Resolución 057 de 2011, según la cual el trámite del cobro coactivo se debe surtir de conformidad con lo reglado en el Estatuto Tributario, situación esta que genera la inaplicabilidad del Título IV del CPACA de conformidad con lo dispuesto por el mismo artículo 100 del mencionado cuerpo normativo en virtud del principio de especificidad o especialidad normativa.

Así mismo en relación con el argumento del Ministerio según el cual se debe aplicar el procedimiento de cobro coactivo señalado en el Título IV del CPACA como quiera que el contenido del acto administrativo que dio lugar al cobro coactivo es de carácter sancionatorio y no tributario, debe señalarse que el marco normativo especial aplicable al cobro coactivo, esto es, la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006 y la Resolución 057 de 2011, no hace distinción respecto de la proveniencia del acto administrativo o título ejecutivo que contiene las obligaciones exigidas a favor de las entidades, pues todas ellas constituyen la cartera del ente público de conformidad con la Ley 1066 de 2006.

En igual sentido es importante señalar al Ministerio que en todo caso, el incumplimiento contractual que antecede el procedimiento de cobro que ahora nos convoca, tampoco se dio con fundamento en el artículo 86 del CPACA o alguna otra norma de tal codificación sobre el procedimiento

administrativo sancionatorio, sino que el mismo debió llevarse a cabo surtiendo el trámite del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, esto en aplicación del mismo principio de especificidad y especialidad normativa que ahora ignora el Ministerio.

Así mismo, merece la pena llamar la atención sobre la misma aplicabilidad que el Ministerio le otorga a las disposiciones que remiten directamente al procedimiento de cobro coactivo establecido por el Estatuto Tributario, puesto que inicia el auto que ahora se recurre señalando que el mismo se expide con fundamento y en aplicación a las normas que sí le son aplicables al trámite, así:

Bogotá, D.C., julio de 2024

**REFERENCIA: PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO No. 002 DE 2022 MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO CONTRA MUNICIPIO DE MAPIRIPÁN - META Y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA.**

**El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del  
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

En uso de las facultades conferidas por el Art. 5º de la Ley 1066 de 2006 y su Decreto Reglamentario 4473 de 2006, y en especial por las Resoluciones 057 de 2011 y 277 del 25 de abril de 2012 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, teniendo en cuenta que

En el mismo sentido, al ordenar la notificación del mismo auto, el Ministerio señala que esta actuación la realiza de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Tributario y que los eventuales recursos deben interponerse atendiendo a lo preceptuado por tal cuerpo normativo, así:

**SEXTO.** Notificar la presente decisión al apoderado de Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 565 del Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario, advirtiéndoles que contra la misma procede el recurso de reposición dentro del mes siguiente a su notificación, según lo establecido en el artículo 834 del Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario.

Así las cosas, resulta incongruente que en las partes inicial y final del auto que decide las excepciones incoadas sobre el mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo, se remita el Ministerio a normas que reenvían al Estatuto Tributario e incluso al mismo Estatuto, pero que simultáneamente sostenga que éstas normas no son aplicables en el trámite, situación que solamente denota la intencional falta de aplicación de normas que se ajustan al trámite que ahora nos convoca, lo que de suyo genera un vicio de falsa motivación en el acto que ahora se ataca vía reposición y genera la necesidad de que el mismo sea revocado para que se ajuste al ordenamiento vigente.

En este punto merece la pena señalar que el Consejo de Estado ha indicado que se infringe de manera directa la ley, por falta de aplicación, cuando se ignora la existencia de la norma, o porque



a pesar de conocerla, no se aplica a la solución del caso<sup>2</sup>, situación que efectivamente acontece en el caso concreto como quiera que el Ministerio pese a aceptar en algunos apartados la aplicabilidad del Estatuto Tributario, se permitió declarar no probadas las excepciones taxativas del artículo 831 del mencionado cuerpo normativo con ocasión de su supuesta inaplicabilidad al caso concreto.

Como se ha sostenido, el fenómeno anunciado constituye un vicio en el cual incurrió el Ministerio y se relaciona con la falsa motivación con ocasión de la falta de aplicación de las normas en las que debía fundarse el auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago, como quiera que como quedó suficientemente explicado en apartados anteriores de este memorial, el Estatuto Tributario es en efecto la norma aplicable al procedimiento que ahora nos atañe de modo que las excepciones invocadas deben declararse probadas en los términos de los artículos 831 y 833 del Estatuto Tributario.

Por lo anterior, debe proceder el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Fondo Nacional de Vivienda a reponer el auto mediante el cual dispuso declarar no probadas las excepciones invocadas por mi prohijada con fundamento en el artículo 831 del Estatuto Tributario como quiera que las mismas tienen plena aplicación en el caso concreto como quedó explicado y negar su aplicabilidad genera un vicio por falsa motivación del acto.

## **2. CONTRARIO A LO RESUELTO, ESTÁ PROBADA Y ES UNA EXCEPCIÓN APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO LA INTERPOSICIÓN DE DEMANDAS DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

En el trámite de cobro coactivo que ahora nos convoca, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Fondo Nacional de Vivienda libró mandamiento de pago de fecha 15 de junio de 2023, pasando por alto que previamente mi representada ya había presentado una demanda de controversias contractuales ante el **Juzgado 35 Administrativo De La Sección Tercera De Bogotá** el 5 de mayo de 2021, que se tramita bajo el radicado **11001333603520210015200**. Dicho medio de control tiene por objeto la declaratoria de nulidad de la Resolución 2773 del 20 de diciembre de 2017, por medio de la cual se declaró el incumplimiento por parte del Municipio de Mapiripán y ordenó hacer efectiva la garantía constituida a favor del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, mediante la Póliza No. 82047994000009685; Así mismo en el libelo se solicitó se declare la nulidad de la Resolución No. 1326 del 23 julio de 2018, por medio de la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa en contra de la Resolución No. 2773 del 20 de diciembre de 2017.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado - Sala Especial Transitoria de Decisión, providencia del 2 de mayo de 2011, exp. 2003- 00572, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Conforme a lo expuesto y habiéndose acreditado la aplicabilidad del Estatuto Tributario, resulta imperativo señalar nuevamente a la Oficina Asesora Jurídica Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Vivienda, que el medio de control tramitado bajo radicación **11001333603520210015200**, fue admitido el 13 de julio de 2021, veamos:

2021-07-13	AUTO ADMITE DEMANDA	PRIMERO: ADMÍTASE la demanda de Controversias Contractuales promovida por la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, en contra de la Nación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda. SEGUNDO: VINCÚLESE como litisconsorcio necesario al Municipio de Mapiroán. TERCERO. NOTIFÍQUESE	2021-07-13
------------	---------------------	---	------------

Al respecto de la acreditación de la admisión del medio de control y la prosperidad de la excepción de “interposición de demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo” contenida en el numeral 5 del artículo 831 de Estatuto Tributario, el Consejo de Estado mediante sentencia del 17 de marzo de 2016 señaló lo siguiente:

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

Pese a estar debidamente comprobada la interposición del medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el Ministerio, en el auto por medio del cual se resolvieron las excepciones promovidas por mi representada no hace ningún análisis al respecto, limitándose a señalar que las excepciones contenidas en el Estatuto Tributario no son aplicables en el caso que ahora nos convoca, argumento que como se indicó en el apartado inmediatamente anterior no es aceptable a la luz del ordenamiento jurídico vigente y deviene incongruente de conformidad con las mismas manifestaciones realizadas por la entidad.

En este punto es importante resaltar que para que se pueda predicar la ejecutoria de un título ejecutivo el estatuto tributario en su artículo 829 estableció lo siguiente:

Art. 829. Ejecutoria de los actos. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma. 3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y

3. **Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.**

Adicionalmente, en relación con la excepción contenida en el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario, el Consejo de Estado, mediante sentencia ha referido lo siguiente:

“(…) El artículo 831 del Estatuto Tributario señala dentro de las excepciones que se pueden proponer contra el mandamiento de pago, la de “interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”. **Esta excepción, cuyo efecto no es otro que el de suspender el proceso de cobro que se esté adelantando, se acredita con la admisión de la demanda**, pues en este momento se verifica que la misma ha reunido todos los requisitos de ley para que sea conocida por el juez, y, además, se traba la relación jurídico procesal entre las partes. (...)”<sup>3</sup>

Así entonces encontrándose acreditada la aplicabilidad del Estatuto Tributario y la admisión de la demanda de controversias contractuales ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es imperativo que se revoque inmediatamente el Auto 030 del 15 de junio de 2023, mediante la cual se libró el mandamiento de pago dentro del cobro coactivo en cuestión. Lo anterior como quiera que la exigibilidad del título ejecutivo, compuesto por los actos administrativos que actualmente están siendo demandados, está reglada de manera especial, de modo que la ejecutoriedad del título se adquiere únicamente cuando la jurisdicción competente resuelva de manera definitiva la acción de controversias contractuales promovida en su contra, situación que a la fecha no ha ocurrido.

Ante esta situación, estando probada la presente excepción, no existe más alternativa para la entidad ejecutante que dar aplicación a lo establecido en el artículo 833 del Estatuto Tributario, veamos:

Art. 833. Excepciones probadas. **Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado.** En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

En conclusión, el auto por medio del cual se resolvieron las excepciones dentro del proceso de Cobro Coactivo No 002-2022, deberá modificarse, y consecuentemente, deberá declararse como probada la presente excepción, ya que cuenta con mérito suficiente para su prosperidad, como quiera que la ejecutoriedad de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo complejo se encuentra en entredicho hasta que la jurisdicción competente emita una decisión definitiva y,

---

<sup>3</sup> Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. C.P: Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Rad: 47001-23-31-000-2008-00196-01(18216), Sentencia Del Once (11) De Julio De Dos Mil Trece (2013)



este estado de incertidumbre jurídica afecta la capacidad del Ministerio para hacer exigible la ejecución del título ejecutivo, razón suficiente para que se mantenga en suspenso su ejecución hasta que se resuelva de manera concluyente el fondo del asunto por parte del Juzgado 35 Administrativo De La Sección Tercera De Bogotá.

**3. CONTRARIO A LO RESUELTO, ESTÁ PROBADA LA FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO POR VIOLACIÓN A LOS DERECHOS DE DEFENSA Y AUDIENCIA DE LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA EC.**

El auto que libró mandamiento de pago en el presente procedimiento de cobro coactivo se expidió mediando falsa motivación, como quiera que el Ministerio expidió el mentado mandamiento de pago en contravención a los derechos fundamentales al debido proceso de mi representada como quiera que no se le permitió concurrir desde un inicio al procedimiento de incumplimiento contractual a efectos de esgrimir los argumentos de defensa que considerara pertinentes, *contrario sensu* solo se le notificó del acto administrativo que declaró el incumplimiento.

Como se anunció, en el caso concreto, se evidencia una vulneración del derecho constitucional fundamental al debido proceso que le asiste a la Aseguradora Solidaria de Colombia, de que trata el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 3 del CPACA; Ello por cuanto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Fondo Nacional de Vivienda no le otorgó durante el trámite administrativo sancionatorio de declaratoria de incumplimiento, a mi prohijada la oportunidad para probar una situación que la exonerara de su responsabilidad, puesto que no le permitió rendir descargos, pedir y controvertir pruebas, presentar alegatos de conclusión, solicitudes de corrección de irregularidades del trámite administrativo, y en general, le privó de toda oportunidad para ejercer adecuadamente su derecho de defensa, debido proceso y acceso a la administración de justicia hasta la finalización del trámite administrativo.

Lo anterior como quiera que no se notificó a la aseguradora ni se le hizo parte del trámite sancionatorio en su calidad de garante, ello debido a la falencia en las notificaciones del inicio del trámite de la declaratoria de incumplimiento, motivo por el cual, se resalta, la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia no tuvo conocimiento del decurso de las actuaciones administrativas relacionadas con la configuración del supuesto incumplimiento.

Como resultado de la falta de notificación, a mi prohijada le fue ilegalmente restringido el ejercicio de su derecho de defensa para que pudiera tomar medidas que considerara adecuadas en relación con a ese procedimiento, lesionando gravemente los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la contradicción. Lo que sin duda implica la nulidad de todas las actuaciones ejercidas por la administración que no fueron oponibles a la aseguradora y las que derivaron de aquellas, incluido el mandamiento de pago proferido en el presente trámite de cobro coactivo.

En un caso similar al que aquí nos ocupa, en el cual el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA vulneró el derecho de defensa y contradicción de una Aseguradora, por el que posteriormente fue demandado, el Consejo de Estado declaró la nulidad de actos administrativos por medio de los cuales se ordenó hacer efectivas las garantías de las pólizas a favor del Fondo Nacional de Vivienda. Lo anterior, por cuanto no se agotó un procedimiento previo, que le permitiera a la Aseguradora presentar sus argumentos de defensa frente a las condiciones que rodearon dicha declaratoria. Al respecto esta alta corte, indicó lo siguiente:

“...De esta forma, se entiende que si bien en tratándose de contratos de seguro celebrados para garantizar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista con ocasión de la celebración de un contrato estatal, no le son aplicables las reglas previstas en el artículo 1053 del Código de Comercio, sí **debe garantizarse el derecho al debido proceso dentro del procedimiento de expedición de los actos administrativos por medio de los cuales la administración declara la ocurrencia del siniestro u ordena la efectividad de las garantías constituidas a su favor.**

Así las cosas, teniendo en cuenta que en materia de contratos de seguro que se celebran para garantizar contratos estatales, es la compañía aseguradora la que debe acudir ante la administración a presentar su posición frente a los aspectos que involucran la declaratoria del siniestro, es frente a ésta que se debe garantizar el derecho al debido proceso.

Ahora bien, **la garantía del derecho fundamental al debido proceso frente a la Compañía aseguradora dentro del procedimiento de expedición de los actos administrativos mediante los cuales la administración declara la ocurrencia del siniestro, se concreta en que previamente a su declaratoria se le otorgue la oportunidad para que presente sus puntos de vista, allegue los elementos probatorios necesarios y ejerza su derecho de defensa, y es por ésta razón que no es suficiente que la referida decisión se encuentre debidamente motivada y se le haya notificado oportunamente**<sup>4</sup>

La tesis que sostiene el Consejo de Estado en relación a la necesidad de vinculación de la aseguradora en su calidad de garante del contrato de cualquier actuación que persiga la declaratoria de incumplimiento del convenio afianzado, ha sido positivizada, pues normas como el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establecen la obligación de la entidad de citar simultáneamente al garante y a la entidad a la audiencia de declaratoria de incumplimiento contractual, esto en procura de la protección de los derechos fundamentales de ambos sujetos quienes tienen los mismos derechos de defensa y contradicción.

Así las cosas, es claro que la vinculación de la compañía aseguradora debió hacerse desde el inicio del procedimiento de incumplimiento, no siendo suficiente la notificación del acto administrativo que declara el incumplimiento, toda vez que la notificación de la aseguradora debe realizarse desde el principio del procedimiento de declaratoria de incumplimiento conforme lo establecen las normas legales vigentes, sin omitir ninguno de sus derechos y principios constitucionalmente protegidos.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en providencia del 7 de septiembre de 2015, Radicación Interna: 45907, Actor: Seguros del Estado S.A., Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

No obstante, en el caso concreto no se evidenció ninguna notificación a la aseguradora antes de la expedición de la Resolución 2773 del 20 de diciembre de 2017, situación que implica la vulneración de los derechos fundamentales de defensa y contradicción de mi prohijada sobre la cual guardó silencio el Ministerio limitándose a señalar que al haber recurrido la resolución que declaró el incumplimiento, la aseguradora materializó su derecho de defensa, situación que como se argumentó no es suficiente para garantizar el debido proceso y que genera la inejecutabilidad del título ejecutivo complejo derivado dicho trámite administrativo de declaratoria de incumplimiento.

Ante esta situación, estando probada la presente excepción, no existe más alternativa para la entidad ejecutante que dar aplicación a lo establecido en el artículo 833 del Estatuto Tributario, veamos:

Art. 833. Excepciones probadas. **Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado.** En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

Por lo tanto, el auto cuestionado se encuentra viciado de falsa motivación, por haberse expedido con arreglo a situaciones que constituyen una violación flagrante de los derechos fundamentales de mi representada y de las normas sustanciales y procesales que regulan el caso, motivo por el cual respetuosamente, solicito se declare probada esta excepción y se ordene la terminación del proceso de cobro coactivo No. 002 de 2022, en virtud de lo establecido en los artículos 831 y 833 del Estatuto tributario.

### III. CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio violó la Constitución Política Nacional, el CPACA, el Estatuto Tributario, la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, la Resolución 057 de 2011 y la Ley 1474 de 2011, incurriendo en un grave error de derecho, al no haber aplicado la normatividad pertinente al caso concreto y haber vulnerado el derecho al debido proceso de mi prohijada generando la inejecutabilidad e inexigibilidad del título.

### IV. PETICIONES

Por todo lo anterior, solicito respetuosamente al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio lo siguiente:

1. Se **REVOQUE** en su integridad el auto por medio del cual se niegan las excepciones formuladas frente al mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo No. 002 de 2022, y en su lugar, **DECLÁRENSE** probadas las mismas, por cuanto es claro que el mandamiento de pago No. 002 de 2024, fue proferido mediante falsa motivación, con infracción de las normas en que debería fundarse y vulnerando derechos fundamentales de mi prohijada, tal como se ha argumentado en el presente recurso.
2. Como consecuencia de lo anterior, solicito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se **ORDENE** la terminación del proceso de cobro coactivo de la referencia, procediendo con el **LEVANTAMIENTO** de las medidas preventivas decretadas en contra de mi representada **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.**, en concordancia con lo establecido en el artículo 833 del Estatuto Tributario Nacional, declarándose probadas las excepciones propuestas y debidamente sustentadas. En subsidio de lo anterior:
3. **ORDÉNESE** la suspensión del proceso de cobro coactivo No. 002 de 2022, por encontrarse configurada la excepción de interposición de demandas de restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, **DISPONIÉNDOSE**, simultáneamente, el levantamiento de las medidas cautelares y/o preventivas que fueron decretadas y practicadas en contra de mi representada **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.**

## V. NOTIFICACIONES

Mi poderdante y el suscrito recibiremos notificaciones físicas en la Carrera 11A #94A-23, Oficina 201 de la ciudad de Bogotá D.C., y electrónicas al correo: [notificaciones@gha.com.co](mailto:notificaciones@gha.com.co)

Atentamente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA  
C.C. No 19.395.114 expedida de Bogotá.  
T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.