

Señores

**JUZGADO CUARENTA (40) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO BOGOTÁ D.C.**  
[jadmin40bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin40bta@notificacionesrj.gov.co)

**REFERENCIA:** MEDIO DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**RADICADO:** 1100-133-37-040-2025-00048-00  
**DEMANDANTE:** ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.  
**DEMANDADOS:** MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA).

**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de Cali, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá, portador de la Tarjeta Profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado de la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.**, sociedad legalmente constituida, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, D.C., identificada con NIT No. 860.524.654-6, conforme a la escritura pública, el poder y el certificado de existencia y representación adjuntos al presente escrito, respetuosamente acudo ante su despacho para presentar **SUBSANACIÓN A LA DEMANDA** en los términos ordenados mediante el auto inadmisorio fechado al 13 de marzo de 2025.

#### I. OPORTUNIDAD.

De conformidad con lo establecido en el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el demandante cuenta con diez (10) días para proceder a la corrección o subsanación de la demanda; así entonces siendo que el auto inadmisorio se notificó por estados el 14 de marzo de 2025, los diez (10) días de que trata la norma antes señalada empezaron a correr desde el 17 de marzo hasta el 31 de marzo de 2025, siendo entonces que la presente subsanación se presenta en el término oportuno para el efecto.

#### II. SUBSANACIÓN PRETENSIONES.

De acuerdo con el auto del 13 de marzo de 2025 proferido por el **JUZGADO CUARENTA (40) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO BOGOTÁ D.C.**, el Despacho advirtió los siguientes defectos los cuales me permito subsanar con el presente escrito y la correspondiente integración de este a la demanda inicial:

- **Respecto de la causal de inadmisión 1 “pretensiones”, el Despacho advirtió lo siguiente:**

*Pretensiones: Individualizar los actos administrativos que se demandan, de conformidad con lo previsto en el numeral 2º del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011. Incluyendo los actos*

*administrativos que resuelven recursos si se presentaron. Porque la jurisdicción es rogada y no se puede ejercer control de legalidad sobre todos los actos administrativos expedidos dentro del proceso de cobro coactivo No. 002 de 2022.*

**Subsanación:** Frente a lo expuesto por el Despacho me permito señalar que en los numerales sexto y séptimo del apartado “6.2. HECHOS ESPECÍFICOS RELACIONADOS CON EL PROCESO DE COBRO COACTIVO 002 DE 2022”, se manifestó que contra el auto sin número notificado el 19 de septiembre de 2024, por medio del cual se resuelven las excepciones formuladas contra el auto No. 030 que libró mandamiento de pago, mi prohijada interpuso y sustentó recurso de reposición, así las cosas, se procede a subsanar la pretensión principal de la demanda en el siguiente sentido:

#### **“IV.PRETENSIONES.**

##### **PRETENSIONES PRINCIPALES:**

**PRIMERA:** *Que, una vez surtido el trámite correspondiente, se **DECLAREN NULOS** los siguientes actos administrativos, proferidos 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.
- **El AUTO QUE RESOLVIÓ EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. CONTRA 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**, notificado electrónicamente el 3 de diciembre de 2024 y determinó **NO REPONER** el auto del 12 de julio de 2024.

- **Respecto de la causal de inadmisión 2 “poder”, el Despacho advirtió lo siguiente:**

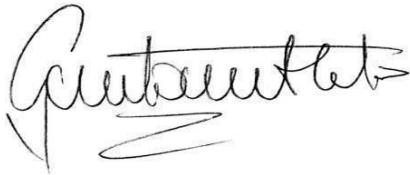
*Poder: El poder especial aportado no individualiza, ni identifica claramente los actos administrativos sobre los cuales se va a ejercer control judicial.*

**Subsanación:** Frente a lo expuesto por el Despacho me permito señalar que se procedió a subsanar el poder y el mismo se adjunta al presente memorial, debidamente ajustado.

### III. ANEXOS.

1. Poder debidamente subsanado.
2. Demanda íntegra subsanada.

Del señor Juez,



**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**

C.C. No. 19.395.114 de Bogotá D.C.

T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.

Señores:

**JUZGADO CUARENTA (40) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO BOGOTÁ D.C.****E. S. D.**Referencia: **PODER ESPECIAL**Medio de control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**Demandante: **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**Demandado: **NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – FONDO NACIONAL DE VIVIENDA**Radicado: **110013337040-2025-00048-00**

**JOSÉ IVÁN BONILLA PÉREZ**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía número 79.520.827, obrando en mi calidad de Representante Legal Judicial de la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**, sociedad debidamente constituida, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, sometida al control y vigilancia permanente de la Superintendencia Financiera de Colombia, tal como consta en el certificado adjunto, manifiesto a Usted que confiero **PODER ESPECIAL, AMPLIO Y SUFICIENTE** al doctor **GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA**, mayor de edad, abogado en ejercicio, vecino de Cali, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá y portador de la Tarjeta Profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, con la siguiente dirección inscrita en el Registro Nacional de Abogados: [notificaciones@gha.com.co](mailto:notificaciones@gha.com.co), para que en nombre de la sociedad que represento, presente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reglado por el artículo 138 de la ley 1437 del 2011 ante su despacho en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – FONDO NACIONAL DE VIVIENDA**, en el que se pretenden declarar nulos los siguientes actos administrativos: 1) Auto sin número notificado el 19 de septiembre de 2024, por medio del cual se resuelven las excepciones formuladas contra el auto No. 030 que libró mandamiento de pago; 2) Auto que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el auto que resolvió las excepciones formuladas al mandamiento de pago, librado contra EL MUNICIPIO DE MAPIRIPÁN Y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA NIT. 860.524.654-6 dentro del proceso de Cobro Coactivo No. 002 de 2022.

El doctor **GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA**, queda expresamente facultado para continuar con el trámite del medio de control hasta su culminación en los términos del artículo 77 del Código General del Proceso, interponer recursos, proponer nulidades, notificarse, conciliar, sustituir, reasumir y las demás actuaciones necesarias con el fin de defender los intereses de la aseguradora.

Cordialmente,

**JOSÉ IVÁN BONILLA PÉREZ**  
C. C. No. 79.520.827  
**Representante Legal Judicial**

Acepto el poder,

**GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA**  
C. C. No. 19.395.114 de Bogotá  
T. P. No. 39116 del C.S.J.

**Oficina Principal** Calle 100 No. 9A - 45 piso 12 Bogotá, Colombia  
WhatsApp Business - Cami ☎ 314 203 41 06 • Línea Solidaria 018000 512 021 - #789





**Certificado Generado con el Pin No: 2507636390700688**

Generado el 18 de marzo de 2025 a las 11:49:08

## **ESTE CERTIFICADO REFLEJA LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ENTIDAD HASTA LA FECHA Y HORA DE SU EXPEDICIÓN**

### **EL SECRETARIO GENERAL**

En ejercicio de las facultades y, en especial, de la prevista en el artículo 11.2.1.4.59 numeral 10 del decreto 2555 de 2010, modificado por el artículo 3 del decreto 1848 de 2016.

### **CERTIFICA**

**RAZÓN SOCIAL: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA**

**NIT: 860524654-6**

**NATURALEZA JURÍDICA:** Entidad aseguradora dedicada a los seguros generales, organizada como cooperativa, que tiene el carácter de institución auxiliar del cooperativismo, sin ánimo de lucro Entidad sometida al control y vigilancia por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia.

**CONSTITUCIÓN Y REFORMAS:** Escritura Pública No 0064 del 18 de enero de 1985 de la Notaría 32 de BOGOTÁ D.C. (COLOMBIA). Bajo la denominación de SEGUROS UCONAL LIMITADA.

Escritura Pública No 3098 del 31 de julio de 1989 de la Notaría 18 de BOGOTÁ D.C. (COLOMBIA). Cambió su razón social por la de SEGUROS UCONAL SOCIEDAD COOPERATIVA LTDA.

Escritura Pública No 4201 del 17 de octubre de 1991 de la Notaría 20 de BOGOTÁ D.C. (COLOMBIA). Cambió su razón social por la de SEGUROS UCONAL.

Escritura Pública No 3296 del 16 de noviembre de 1993 de la Notaría 41 de BOGOTÁ D.C. (COLOMBIA). Cambió su razón social por la de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. ENTIDAD COOPERATIVA "SOLIDARIA"

Escritura Pública No 1628 del 19 de julio de 2004 de la Notaría 43 de BOGOTÁ D.C. (COLOMBIA). El domicilio principal será en Bogotá D.C.

Escritura Pública No 420 del 09 de marzo de 2007 de la Notaría 43 de BOGOTÁ D.C. (COLOMBIA). Es una institución auxiliar del cooperativismo, de carácter Nacional, especializada en la actividad aseguradora, sin ánimo de lucro, de responsabilidad limitada, de número de ley, con patrimonio variable e ilimitado.

Escritura Pública No 01779 del 24 de julio de 2013 de la Notaría 43 de BOGOTÁ D.C. (COLOMBIA). El domicilio principal de SOLIDARIA es Bogotá Distrito Capital, República de Colombia, sin perjuicio de constituir Agencias y Sucursales dentro y fuera del país Es una entidad aseguradora dedicada a los seguros generales, organizada como cooperativa, que tiene el carácter de institución auxiliar del cooperativismo, sin ánimo de lucro , modifica su razón social de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. ENTIDAD COOPERATIVA por la de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA

**AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO:** Resolución S.B. 2402 del 30 de junio de 1988

**REPRESENTACIÓN LEGAL:** El Presidente Ejecutivo de SOLIDARIA, además de Representante Legal, será el Primer Ejecutivo de SOLIDARIA, será el ejecutor de las decisiones de la Junta de Directores y de la Asamblea General, y el responsable directo de la administración de SOLIDARIA. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE EJECUTIVO. Las funciones y responsabilidades del Presidente Ejecutivo de SOLIDARIA son las siguientes: 1. Planear, organizar, ejecutar y controlar la administración de SOLIDARIA, así como supervisar y controlar todos los negocios y operaciones de SOLIDARIA. 2. Ejercer la Representación Legal de SOLIDARIA y, en tal virtud, celebrar los contratos y operaciones propias de su objeto social y que se relacionen directamente con la existencia y funcionamiento de SOLIDARIA, y llevar la Representación Judicial y



**Certificado Generado con el Pin No: 2507636390700688**

Generado el 18 de marzo de 2025 a las 11:49:08

## ESTE CERTIFICADO REFLEJA LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ENTIDAD HASTA LA FECHA Y HORA DE SU EXPEDICIÓN

Extrajudicial de SOLIDARIA. 3. Autorizar el desembolso de fondos de acuerdo con los negocios propios de la actividad aseguradora. 4. Ordenar los gastos y desembolsos de recursos, de acuerdo con el presupuesto aprobado por la Junta de Directores. 5. Nombrar la planta de empleados que conforma la estructura administrativa de SOLIDARIA aprobada por la Junta de Directores, asignar las funciones y fijar las remuneraciones, de acuerdo con la escala salarial. 6. Representación judicial y extrajudicial a SOLIDARIA, y conferir poderes especiales y generales. 7. Informar mensualmente a la Junta de Directores sobre el estado de SOLIDARIA. 8. Solicitar la convocatoria extraordinaria de la Junta de Directores, cuando lo juzgue necesario. 9. Solicitar la convocatoria extraordinaria de la Junta de Directores, cuando lo juzgue necesario; 10. Preparar el informe de gestión para presentar a la Asamblea General. 11. Autorizar la apertura de las cuentas bancarias y de ahorros. 12. Todas las demás que se deriven de su cargo o que le sean asignadas por la Junta de Directores. REPRESENTACIÓN LEGAL. En adición al Presidente Ejecutivo, la Representación Legal de SOLIDARIA estará en cabeza de los demás Representantes Legales que designe la Junta de Directores. PARÁGRAFO. Para asuntos Judiciales la Representación Legal de SOLIDARIA la tendrán además de los Representantes Legales, los Representantes Legales Judiciales que designe la Junta de Directores, quienes tendrán funciones de representar a la compañía en actuaciones judiciales y audiencias que se surtan ante las autoridades jurisdiccionales, administrativas, policivas y entidades del sector central descentralizadas del estaso. Especialmente, los representantes legales judiciales tendrán las facultades de constituir apoderados judiciales, representar a la compañía en las audiencias de conciliaciones judiciales, extrajudiciales, para absolver interrogatorios de parte, para recibir notificaciones, tanto ante autoridades jurisdiccionales, administrativas, policiva, así como entidades del sector central y descentralizadas. (Escritura Pública 01779 del 24 de julio de 2013 Notaria 43 de Bogotá D.C.). REGLAMENTO DE ATRIBUCIONES DE LOS REPRESENTANTES LEGALES: ARTICULO SEGUNDO: los demás Representantes Legales, de que trata el artículo primero de éste reglamento, cuentan con las mismas atribuciones de representación legal que las del Presidente Ejecutivo de Aseguradora Solidaria de Colombia, Entidad Cooperativa; señaladas en el artículo 66 del actual cuerpo estatutario. (oficio 2013092496 del 21 de octubre de 2013 )

Que ejercen la representación legal de la entidad y han sido registradas las siguientes personas:

NOMBRE	IDENTIFICACIÓN	CARGO
Francisco Andrés Rojas Aguirre Fecha de inicio del cargo: 01/11/2021	CC - 79152694	Presidente Ejecutivo
Claudia Patricia Palacio Arango Fecha de inicio del cargo: 01/09/2022	CC - 42897931	Representante Legal
José Iván Bonilla Pérez Fecha de inicio del cargo: 17/01/2019	CC - 79520827	Representante Legal
Nancy Leandra Velásquez Rodríguez Fecha de inicio del cargo: 12/03/2020	CC - 52032034	Representante Legal
Juan Pablo Rueda Serrano Fecha de inicio del cargo: 28/07/2011	CC - 79445028	Representante Legal Judicial

**RAMOS:** Resolución S.B. No 5148 del 31 de diciembre de 1991 Automóviles, Corriente débil, Estabilidad y calidad de la vivienda nueva, Incendio, Manejo, Vidrios, Terremoto, Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, Sustracción y Cooperativo de vida



**Certificado Generado con el Pin No: 2507636390700688**

Generado el 18 de marzo de 2025 a las 11:49:08

## ESTE CERTIFICADO REFLEJA LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ENTIDAD HASTA LA FECHA Y HORA DE SU EXPEDICIÓN

Resolución S.B. No 1335 del 29 de abril de 1993 Responsabilidad civil  
Resolución S.B. No 868 del 09 de mayo de 1994 Cumplimiento  
Resolución S.B. No 1893 del 02 de septiembre de 1994 Transporte  
Resolución S.B. No 2565 del 23 de noviembre de 1994 Montaje y rotura de maquinaria, Todo riesgo contratista, Accidentes personales  
Resolución S.B. No 2127 del 01 de octubre de 1998 Salud  
Resolución S.B. No 636 del 13 de junio de 2002 Exequias  
Resolución S.B. No 1067 del 19 de septiembre de 2002 Enfermedades de Alto Costo  
Resolución S.B. No 1408 del 09 de diciembre de 2002 cancela el ramo de SOAT  
Resolución S.B. No 230 del 11 de marzo de 2003 Vida grupo  
Resolución S.F.C. No 0794 del 11 de mayo de 2006 Lucro Cesante  
Resolución S.F.C. No 1458 del 30 de agosto de 2011 se revoca la autorización concedida a Aseguradora Solidaria de Colombia Ltda. Entidad Cooperativa para operar el ramo de seguros de Enfermedades de alto costo  
Resolución S.F.C. No 1194 del 28 de junio de 2013 Seguros de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito SOAT  
Resolución S.F.C. No 1577 del 23 de agosto de 2013 autorizado para operar el ramo de Seguro de Desempleo  
Resolución S.F.C. No 0842 del 03 de julio de 2019 autoriza para operar el ramo de seguro de Navegación y Casco  
Oficio No 2022116107-005 del 29 de junio de 2022 autoriza para operar el ramo de Seguro Decenal

  
2507636390700688

**PATRICIA CAIZA ROSERO  
SECRETARIA GENERAL (E)**

"De conformidad con el artículo 12 del Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica que aparece en este texto tiene plena validez para todos los efectos legales."

Señores

**JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – REPARTO.**

**REFERENCIA:** MEDIO DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**DEMANDANTE:** ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.  
**DEMANDADOS:** MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA).

**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de Cali, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá, portador de la Tarjeta Profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado de la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.**, sociedad legalmente constituida, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, D.C., identificada con NIT No. 860.524.654-6, conforme a la escritura pública, el poder y el certificado de existencia y representación adjuntos al presente escrito, respetuosamente acudo ante su despacho para formular **MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, de conformidad con los artículos 138 y 161 No. 1 de la Ley 1437 de 2011, en contra de la (i) **NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, Ministerio que fue creado mediante el artículo 14 de la Ley 1444 de 2011, cuyos objetos y funciones serán los escindidos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Territorio, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1444 de 2011 y representado por la señora **HELGA RIVAS**, en su calidad de Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio o quien haga sus veces, y (ii) **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** el cual se creó mediante el Decreto Ley 555 de 2003, como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y adscrito al hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C. y representado por la señora **MARICELA PATIÑO CHIA** o quien haga sus veces, con el objeto de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: **“AUTO POR EL CUAL SE RESUELVEN LAS EXCEPCIONES FRENTE AL MANDAMIENTO DE PAGO”** y **“AUTO QUE RESOLVIÓ EL RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO POR EL CUAL SE RESUELVEN LAS EXCEPCIONES FRENTE AL MANDAMIENTO DE PAGO”**, proferidos en el marco del proceso administrativo de Cobro Coactivo No. 002-2022, adelantado por el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)**, en contra de la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.**, conforme a las siguientes consideraciones de orden fáctico y jurídico:

**I. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y SUS REPRESENTANTES.**

Las partes que integran el presente contradictorio son las siguientes:

**PARTE DEMANDANTE:**

- **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.**, sociedad legalmente constituida, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, D.C., identificada con NIT 860.524.654-6, representada legalmente por **NANCY LEANDRA VELASQUEZ RODRIGUEZ**, mayor de edad, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 52.032.034, o quien haga sus veces.
- **APODERADO DE LA PARTE DEMANDANTE:**

El suscrito, **GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, mayor de edad, vecino de Cali, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.385.114 expedida en Cali, abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 39.116 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, con dirección de notificación física en la Carrera 11A # 94A - 23 Oficina 201 de la Ciudad de Bogotá y dirección electrónica: [notificaciones@gha.com.co](mailto:notificaciones@gha.com.co).

**PARTE DEMANDADA:**

- **NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, entidad territorial representada legalmente por la señora HELGA MARÍA RIVAS ARDILA, en su calidad de ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio o quien haga sus veces, e identificada con Nit No. 900.463.725, con dirección de notificación física en la Calle 17 No. 9 - 36 piso 3, Bogotá, D. C., Colombia y electrónica a los correos: [notificacionesjudici@minvivienda.gov.co](mailto:notificacionesjudici@minvivienda.gov.co) y [correspondencia@minvivienda.gov.co](mailto:correspondencia@minvivienda.gov.co)
- **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA**, el cual se creó mediante el Decreto Ley 555 de 2003, como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y adscrito al hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, representada por **MARICELA PATIÑO CHIA** en su calidad de representante legal, con dirección electrónica de notificación [notificacionesfonviv@minvivienda.gov.co](mailto:notificacionesfonviv@minvivienda.gov.co)

**II. ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTROVERTIDOS.**

1. El acto administrativo que suscita la presente demanda corresponde al **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**, el cual

declaró no probadas las excepciones formuladas contra el mandamiento de pago por la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. y ordenó seguir adelante con la ejecución dentro del proceso de Cobro Coactivo Número 002, el posterior remate de los bienes que actualmente se encuentren embargados y los que a futuro puedan embargarse, hasta cubrir la totalidad de la obligación pendiente de pago.

2. Así mismo, se pretende la nulidad del **AUTO QUE RESOLVIÓ EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. CONTRA 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**, notificado electrónicamente el 3 de diciembre de 2024 y determinó NO REPONER el auto del 12 de julio de 2024.

### **III. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.**

Previo a la exposición de los enunciados fácticos y jurídicos que fundamentan la presente solicitud, es importante indicarle al despacho que este escrito se presenta dentro del término correspondiente, en atención a que el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA establece que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo y, en el caso concreto, 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 resuelven las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, y se declara como no probadas las excepciones presentadas por la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. fue notificado electrónicamente el 19 de septiembre de 2024.

Así mismo, debe manifestarse que la solicitud de conciliación extrajudicial en tanto requisito de procedibilidad del medio de control de que trata el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, se radicó el pasado 16 de diciembre de 2024, elevándose constancia de no conciliación en audiencia celebrada de manera virtual el día 31 de enero de 2025, suspendiéndose el término de caducidad por el término de un mes y quince días.

Por lo anterior es claro que el medio de control que ahora nos atañe se presenta dentro de la oportunidad adecuada, sin que haya acaecido hasta el momento la caducidad de la acción.

#### IV. PRETENSIONES.

##### PRETENSIONES PRINCIPALES:

**PRIMERA:** Que, una vez surtido el trámite correspondiente, se **DECLAREN NULOS** los siguientes actos administrativos, proferidos 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.
- **EL AUTO QUE RESOLVIÓ EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. CONTRA 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**, notificado electrónicamente el 3 de diciembre de 2024 y determinó NO REPONER el auto del 12 de julio de 2024.

**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 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.

## V. **HECHOS.**

A continuación, se presentarán los hechos en los que encuentra fundamento esta demanda, conservando una estructura lógica, en donde se exponen:

6.1) Hechos generales relacionados con el incumplimiento contractual.

6.2) Hechos específicos relacionados con el proceso de cobro coactivo 002 de 2022.

### **6.1. HECHOS GENERALES RELACIONADOS CON EL INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL.**

**PRIMERO:** Por medio del Decreto – Ley 555 de 2003 se crea el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA “...como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía

*presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y estará adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”.*

**SEGUNDO:** Por medio del Decreto 2190 del 12 de junio de 2009, del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se dispuso como objeto *“El presente decreto tiene por objeto reglamentar el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, conforme a lo dispuesto en las Leyes 49 de 1990, 3a de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002, 1114 de 2006 y 1151 de 2007. Se aplica a entidades que administren recursos del Presupuesto Nacional o recursos parafiscales con destino al subsidio anteriormente mencionado”.*

**TERCERO:** EL Decreto 2190 de 2009 Título V establece las condiciones generales para el giro de los recursos de los subsidios familiares de vivienda asignados por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y las Cajas de Compensación Familiar.

**CUARTO:** Por medio del Decreto 2190 del 12 de junio de 2009 se reglamentó lo relativo al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, y dispuso con respecto al mejoramiento de vivienda saludable lo siguiente:

*“2.6.5. Mejoramiento para vivienda saludable. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 3670 de 2009. El Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en la modalidad de Vivienda Saludable es el que se otorga para la ejecución de obras menores, reparaciones o mejoras locativas que sin requerir la obtención de permisos o licencias por parte de las autoridades competentes, tienen por objeto optimizar las condiciones básicas de salud de los hogares más vulnerables. Comprende, prioritariamente, la habilitación o instalación de batería de baños, lavaderos, cocinas, redes hidráulicas y sanitarias, pisos en superficies en tierra o en materiales inadecuados, y otras Condiciones relacionadas con el saneamiento y mejoramiento de fachadas de una vivienda de interés social prioritario, con el objeto de alcanzar progresivamente soluciones de vivienda de interés prioritario en condiciones dignas.*

*El mismo oferente podrá presentar uno o varios planes de vivienda saludable, los cuales deben estar conformados de la siguiente manera:*

- 1. Cuando se trate de municipios de categoría 2, 3, 4, 5 y 6 según la Ley 617 de 2000, por al menos treinta (30) unidades habitacionales nucleadas o dispersas al interior del perímetro urbano del municipio.*
- 2. Cuando se trate de municipios de categoría 1 y especial según la Ley 617 de 2000, por al menos treinta (30) unidades habitacionales nucleadas o dispersas al interior de una misma urbanización o barrio.*

*El valor del subsidio de mejoramiento para vivienda saludable podrá estar representado, en todo o en parte, en materiales de construcción ofertados por el proveedor seleccionado por el operador del banco de materiales, de conformidad con los procedimientos establecidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien también establecerá, mediante resolución, los mecanismos de acceso a esta modalidad de subsidio”.*

**QUINTO:** En el año 2009 le fue otorgada viabilidad No. 50-325-01 al proyecto de mejoramiento de vivienda saludable, denominado VIVIENDA SALUDABLE MUNICIPIO DE MAPIRIPÁN, siendo oferente el municipio de Mapiripán, identificado con Nit. No. 800.136.458-6, ubicado en el Municipio de Mapiripán, departamento del Meta y representado legalmente por el señor Alcalde Municipal Alexander Mejía Buitrago con C.C. No. 97.613.484, o por quien haga sus veces al momento de ser notificado el presente acto administrativo.

**SEXTO:** Mediante Resolución de Asignación No. 899 del 17 de diciembre de 2009 expedida por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, se asignaron veintinueve (29) subsidios familiares de vivienda de interés social, destinados al mejoramiento de vivienda saludable, para el Proyecto denominado Vivienda Saludable Mapiripán.

**SÉPTIMO:** Con el objetivo de cumplir con lo preceptuado en el artículo 2.1.1.1.3.1.5.2 del Decreto 1077 de 2015 el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE suscribieron contrato interadministrativo cuyo objeto es:

*“Efectuar la supervisión de la aplicación de los subsidios familiares de vivienda en las modalidades de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y vivienda saludable de los recursos de Promoción de Oferta y Demanda para la atención a población en situación de desplazamiento, destinados a financiar obras de urbanismo básico o vivienda, otorgados por el Gobierno Nacional a través del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA”.*

**OCTAVO:** Por medio de la Resolución 2773 del 20 de diciembre de 2017 proferida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Fondo Nacional de Vivienda “Por medio de la cual se declara un incumplimiento al PROYECTO VIVIENDA SALUDABLE MAPIRIPÁN, en el municipio de Mapiripán – departamento del Meta”, con total desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, al haber aperturado un trámite sin permitir rendir descargos, solicitar y controvertir pruebas, rendir alegatos de conclusión, sin notificar a la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa de la existencia de algún procedimiento administrativo, y se resolvió lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1.- Declarar en incumplimiento al municipio de Mapiripán, identificado con el NIT. 800.136.458-6 y representado legalmente por el señor Alcalde Municipal ALEXANDER MEJÍA BUITRAGO, o por quien haga sus veces al momento de ser notificado el presente acto administrativo, en su calidad de Oferente del proyecto denominado VIVIENDA SALUDABLE MAPIRIPÁN, ubicado en el municipio de Mapiripán, departamento del Meta.*

*ARTÍCULO 2.- Como consecuencia de lo anterior ordenar al municipio de MAPIRIPÁN la devolución de los recursos desembolsados a la cuenta única del proyecto por valor de TREINTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL OCHOCIENTOS PESOS MONEDA LEGAL (\$36.550.800,00) correspondiente al noventa por ciento (90%) de once (11) subsidios familiares de vivienda, los cuales deben ser consignados mediante un cheque de gerencia a la cuenta No 61011649. Código 425, cuyo titular es la Dirección del Tesoro Nacional, Nit No 899.999.090-2, con su correspondiente indexación en un término perentorio de 50 días.*

*ARTÍCULO 3.- Hacer efectiva la garantía constituida a favor del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, mediante la póliza no. 82047994000009685 correspondiente a once (11) Subsidios Familiares de Vivienda no legalizados, liquidados al 110%, por valor de CUARENTA MILLONES DOSCIENTOS CINCO MIL OCHOCENTOS OCHENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$40.205.880,00) expedida por la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA de conformidad con lo normado en los artículos 1077 1080 del Código de Comercio, la Resolución 019 de 2011 y el Protocolo de Incumplimiento”.*

**NOVENO:** Con fundamento en el anterior acto administrativo, la Aseguradora Solidaria de Colombia radicó recurso de reposición contra la Resolución 2773 del 20 de diciembre de 2017, proponiendo el siguiente argumento: 1. “PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES DERIVADAS DEL CONTRATO DE SEGURO”.

**DÉCIMO:** Mediante Resolución 1326 del 23 de julio de 2018 proferida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Fondo Nacional de Vivienda se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución No. 2773 del 23 de julio de 2018, de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar en todas y cada una de sus partes la Resolución No. 2773 del 20 de diciembre de 2017, por la cual el Director Ejecutivo del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA declaró un incumplimiento, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído”.*

**DÉCIMO PRIMERO:** Los actos administrativos que declararon el incumplimiento contractual, es decir, la Resolución 2773 del 20 de diciembre de 2017 y la Resolución 1326 del 23 de julio de 2018, fueron demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y su admisión data del 13 de julio de 2021, así:

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN TERCERA -**

Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Radicado	11001333603520210015200
Medio de Control	Controversias Contractuales
Accionante	Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa
Accionado	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y otros

**AUTO ADMITE DEMANDA**

Como quiera que el escrito presentado cumple con los requisitos exigidos en la Ley 1437 de 2011, se ha de admitir la demanda 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.

**6.2. HECHOS ESPECÍFICOS RELACIONADOS CON EL PROCESO DE COBRO COACTIVO 002 DE 2022.**

**PRIMERO:** Mediante oficio identificado con el número 2022EE0075744 del 10 de agosto de 2020,

se adelantó el cobro persuasivo en contra del MUNICIPIO DE MAPIRIPAN (META) por concepto de pago de la sanción por incumplimiento que se impuso por medio de la Resolución No. 2773 del 20 de diciembre de 2017. Sin embargo, no se evidencia en el expediente alguna actuación de cobro persuasivo en contra de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., situación que claramente contraviene lo establecido por el manual de cobro coactivo de la entidad, que expresamente contempla tal etapa como obligatoria.

**SEGUNDO:** Como quiera que no fue posible recaudar el pago ordenado por la Resolución No. 2773 del 20 de diciembre de 2017, se libró el mandamiento de pago 030 del 15 de junio de 2023, mediante el cual se dispuso:

*“Librar mandamiento de pago pago contra la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA NIT. 860.524.654-6 como garantía de la Póliza No. 82047994000009685. a favor de la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por las siguientes sumas de dinero: CUARENTA MILLONES DOSCIENTOS CINCO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA MIL M/CTE (\$40.205.880.00), valor que corresponde a la suma impuesta mediante el acto administrativo citado en la parte motiva de este Auto de Mandamiento de Pago.”*

**TERCERO:** Una vez notificado el Auto 030 por medio del cual se libró mandamiento de pago, dentro del término establecido legalmente, se propusieron las excepciones de que trata el artículo 831 del ET, a saber: (i) Interposición de medio de control ante la jurisdicción contencioso administrativa para que se declare la nulidad de las resoluciones 2773 del 20 de diciembre de 2017 y 1326 del 23 de julio de 2018; y, (ii) falta de ejecutoria del título – violación al derecho de audiencia, debido proceso, defensa y contradicción de la Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.

**CUARTO:** El 19 de septiembre de 2024, se notificó electrónicamente el auto que decidió las excepciones propuestas, declarándolas improbadas bajo los siguientes argumentos:

*(i) No son de recibo las excepciones del artículo 831 del ET por no tratarse de un proceso de cobro coactivo suscitado con ocasión de un tributo, tasa o tarifa; En ese sentido a juicio del Ministerio, el trámite se debe desarrollar atendiendo al artículo 100 del CPACA, es decir con la normatividad propia de esta codificación, por lo que la interposición del medio de control no suspende la prerrogativa del cobro coactivo en los términos del inciso 2 del artículo 101 del CPACA.*

*(ii) La excepción de falta de ejecutoria no es de recibo como quiera que en virtud del artículo 89 del CPACA “los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato”.*

*(iii) No hubo vulneración a los derechos de audiencia, debido proceso, defensa y contradicción de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. como quiera que se le notificó el contenido de la Resolución No. 2773 del 20 de diciembre de 2017 contra la cual la aseguradora incluso ejerció el recurso de reposición, oportunidad esta en la que*

*se le permitió ejercer su derecho al debido proceso.*

**QUINTO:** Es importante señalar que no le asiste la razón a la entidad como quiera que el procedimiento aplicable si es el del Estatuto Tributario, por cuanto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Fondo Nacional de Vivienda expidió su propio y especial 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”.

Así las cosas, de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la Ley 1066 de 2006, Decreto 4473 de 2006 y la Resolución 57 del 4 de noviembre de 2011, el proceso de cobro coactivo de la entidad convocada tiene una regulación especial por lo que de conformidad con el artículo 100 del CPACA este debe aplicarse de manera preferencial, siendo las normas del título IV de la Ley 1437 de aplicación residual.

**SEXTO:** El día 18 de octubre de 2024, mi representada procedió a interponer recurso de reposición contra el auto por medio del cual se resolvieron excepciones propuestas contra el mandamiento de pago declarando no probadas las excepciones propuestas por la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.

**SÉPTIMO:** El día 3 de diciembre de 2024 se notificó electrónicamente auto que resolvió recurso el recurso de reposición contra el auto que resolvió el escrito de excepciones al mandamiento de pago, determinando NO REPONER el auto del 12 de julio de 2024, bajo la consideración de que el Estatuto Tributario no es aplicable al procedimiento de cobro coactivo de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Fondo Nacional de Vivienda.

## VI. DISPOSICIONES NORMATIVAS VULNERADAS.

Las normas que se vulneraron con la expedición del auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago librado en el marco del proceso de Cobro Coactivo No. 002 de 2022, son las siguientes:

- La Constitución Política de Colombia (artículos 29 y siguientes).
- Ley 1066 de 2006.
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo (Ley 1437 de 2011).

- Decreto 4473 de 2006 reglamentario de la Ley 1066 de 2006.
- Decreto 624 de 1989 – Estatuto Tributario.
- Resolución 57 del 4 de noviembre de 2011.
- Jurisprudencia del Consejo de Estado respecto del desconocimiento del derecho de audiencia y defensa por parte del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA en declaratorias de incumplimiento.

Cabe aclarar, que dando alcance a lo consagrado en el numeral 4 del artículo 162 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, el concepto de violación de cada una de las normas aquí citadas se encuentra en el acápite inmediatamente siguiente.

**VII. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS – ARTÍCULO 137 – 138 LEY 1437 DE 2011.**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contiene en sus disposiciones generales las causales internas<sup>1</sup> y externas mediante las cuales los actos administrativos proferidos por voluntad de la administración son susceptibles de ser anulados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Lo anterior, sin perjuicio de que los mismos sean de contenido general o de que con ellos se esté otorgando o negando un derecho en el marco de un acto administrativo de contenido particular y concreto.

En efecto, los vicios que pueden invalidar la voluntad de la administración en la actuación administrativa se encuentran señalados en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...)”

Pues bien, la norma transcrita en precedencia permite identificar dos (2) categorías generales de vicios mediante las cuales un acto administrativo puede ser anulado por parte del operador judicial.

---

<sup>1</sup> El Consejero Santofimio Gamboa encasilla dentro del primer grupo a la violación sustancial de las normas, la falsa motivación, y el desvío del poder. Dentro del segundo, la incompetencia, (tanto del órgano, como del funcionario que expide el acto); la expedición en forma irregular, esto es, la vulneración de las formas propias de cada juicio (art. 29 de la Constitución Política) y el desconocimiento al derecho de defensa y al debido proceso.

Primero, los materiales, entendidos estos como los argumentos, causas, objetos y finalidades en los que incurren las Entidades profiriendo sus actos administrativos de manera contraria a los principios esenciales de la administración pública, la constitución y la ley. Segundo, aquellos vicios que hacen referencia a las formas y procedimientos ilegales o contraevidentes.

En este sentido, se expondrán los conceptos de violación por los cuales en el caso bajo estudio el auto que resuelve las excepciones contra el mandamiento de pago, proferido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Fondo Nacional de Vivienda, se encuentra inmerso dentro de las causales de nulidad del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, deben declararse probadas las excepciones propuestas y proceder al archivo inmediato del procedimiento de cobro coactivo 002 de 2022.

### **8.1. EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES CONTRA EL MANDAMIENTO DE PAGO SE EXPIDIÓ CON INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE.**

El auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago proferido en el marco del proceso de cobro coactivo 002 de 2022 se expidió con infracción a las normas en que debía fundarse como quiera que omitió aplicar las disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario, bajo el erróneo argumento de que las mismas no eran de recibo en el trámite de cobro adelantado, desconociendo con ello el artículo 100 del CPACA y su propio reglamento interno de cobro, viciando de nulidad el acto administrativo referido.

La infracción de las normas en que debe fundarse un acto administrativo, en cuanto a vicio de nulidad en los términos del artículo 137 del CPACA consiste en la violación de normas superiores i) por su falta de aplicación, ii) por aplicación indebida o iii) por interpretación errónea<sup>2</sup>.

Particularmente, la Sala Especial Transitoria de Decisión (providencia del 2 de mayo de 2011, exp. 2003-00572, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) ha dicho 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. En cuanto a la aplicación indebida, señaló que se presenta cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. Y, sostuvo que se presenta una interpretación errónea, cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde.

La falta de aplicación de una norma se configura cuando la autoridad administrativa ignora su existencia o, a pesar de que la conoce, pues la analiza o valora, no la aplica a la solución del caso concreto; En esta eventualidad, la autoridad examina la norma, pero cree, equivocadamente, que no es la aplicable al asunto que resuelve, lo que determina la violación de la ley por falta de

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 17001-23-33- 000-2016-00265-01 (23743). Sentencia del 18 de marzo de 2021. CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

aplicación, debido a que la norma por no haber sido aplicada no trascendió al caso decidido.

En virtud de lo anterior, en el presente caso se constata la existencia del vicio de infracción a las normas en que debía fundarse el auto que resolvió las excepciones frente al mandamiento de pago, como se pasa a explicar.

En primer lugar, debe mencionarse que el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, reglamentado por el Decreto 2174 de 1992 otorgó la facultad de cobro coactivo a las entidades públicas del orden nacional, entre ellas a los Ministerios, al respecto la mencionada norma señaló:

**ARTÍCULO 112.** Facultad de cobro coactivo para las entidades nacionales. De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional tales **como ministerios**, departamentos administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados.

Así entonces, es claro que el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** cuenta con la facultad de cobro de la cartera pública, prerrogativa que puede utilizar mediante el ejercicio de la jurisdicción coactiva, la cual se reglamentó mediante la Ley 1066 de 2006 "*Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*", norma que reguló el cobro de la cartera pública de forma uniforme, al respecto, el artículo 1 de la mencionada norma señaló lo siguiente:

**ARTÍCULO 1o. GESTIÓN DEL RECAUDO DE CARTERA PÚBLICA.** Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

Así mismo, la Ley 1066 de 2006, según su artículo 2, le resulta aplicable a las entidades que:

**ARTÍCULO 2o. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE TENGAN CARTERA A SU FAVOR.** Cada una de 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 y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial (...)

En ese sentido, es claro que las aquí convocadas, esto es, el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)**, deben someter el ejercicio de su jurisdicción coactiva a las disposiciones de la Ley 1066 de 2006, entre las cuales merece la pena destacar que el artículo 5 estableció lo siguiente:

**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. (...)

Corolario de lo anterior, 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.

Adicionalmente, las mencionadas normas, establecieron la obligación que tienen las entidades públicas con cartera a su favor, de establecer un reglamento interno de recaudo de cartera, el cual debe ser expedido mediante normativa de carácter general por la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública. Por lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió la Resolución 057 de 2011 publicada en el Diario Oficial No. 48.248 de 9 de noviembre de 2011.

La Resolución 057 de 2011 “*Por la cual se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo Nacional de Vivienda*”, en su artículo primero, resuelve:

**ARTÍCULO 1o.** Adoptar el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo Nacional de Vivienda, de conformidad con la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, el procedimiento administrativo de cobro del Estatuto Tributario Nacional, y en los términos de la presente resolución.

Además de lo anterior, 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 el trámite aplicable a los procedimientos de cobro coactivo que lleve a cabo el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)**, según la norma especial y propia de la entidad, corresponde a aquel descrito en el Estatuto Tributario, lo cual guarda plena coherencia con lo establecido en el artículo 100 del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece:

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.

En conclusión, es claro que la norma aplicable al proceso de cobro coactivo 002 de 2022 adelantado por el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)**, es el Estatuto Tributario.

Con fundamento en lo anterior, la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.** mediante escrito fechado al 30 de agosto de 2023, en concordancia con el artículo 831 del Estatuto Tributario<sup>3</sup> formuló las excepciones de (i) interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, (ii) falta de ejecutorio del título.

No obstante lo anterior y la evidente aplicabilidad del Estatuto Tributario al proceso de cobro coactivo 002 de 2022, en el auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago, el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** consideró que no eran de recibo las excepciones del artículo 831 del Estatuto Tributario por no tratarse de un asunto de impuestos, al respecto, dicha entidad señaló:

“En atención a las disposiciones citadas, la norma aplicable en el mandamiento de pago librado contra el municipio de Mapiripán es la del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el entendido que el referido mandamiento nace con ocasión de obligaciones diferentes a las tributarias. Si su origen se diera con ocasión de impuestos sin discusión sería aplicable la norma especial y sería imperativo remitirse al

<sup>3</sup> ARTICULO 831. EXCEPCIONES. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

1. El pago efectivo.
  2. La existencia de acuerdo de pago.
  3. La de falta de ejecutorio del título.
  4. La pérdida de ejecutorio del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecho por autoridad competente.
  5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
  6. La prescripción de la acción de cobro, y
  7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.
- PARÁGRAFO. Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones:
1. La calidad de deudor solidario.
  2. La indebida tasación del monto de la deuda.

Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario.

Por tal razón la excepción aducida no está llamada a prosperar cuando se trate de actos administrativos de contenido no tributario como el del caso en estudio, puesto que iría en contravía de lo establecido en el artículo 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Como se evidencia, el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** no acogió las excepciones formuladas por mi prohijada al tenor del artículo 831 del Estatuto Tributario por cuanto según sus consideraciones la norma que orienta la actuación de cobro coactivo es el Código de Procedimiento Administrativo y de Lo Contencioso Administrativo, inaplicando por esa vía la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, el artículo 100 del CPACA y la Resolución 57 del 4 de noviembre de 2011.

Es importante resaltar que el análisis del **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** de cara a la inaplicabilidad del Estatuto Tributario al proceso, resulta un contrasentido si tenemos en consideración que entre los fundamentos normativos de todos los actos administrativos proferidos en el marco del proceso de cobro coactivo, citó las normas que inaplicó en el auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago, por ejemplo, en dicho auto señaló:

**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

Y más adelante el mismo acto administrativo refirió:

**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.

Como resulta evidente, el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** conocía la norma aplicable al asunto concreto e incluso con fundamento en ella profirió y ordenó notificar el acto administrativo, sin embargo, inexplicablemente omitió declarar probadas las excepciones propuestas por cuanto supuestamente el Estatuto Tributario no es aplicable a la solución del caso, generando por esa vía la nulidad del auto que resolvió las excepciones por infracción a las normas en que debía fundarse.

**8.2. EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES CONTRA EL MANDAMIENTO DE PAGO SE EXPIDIÓ CON FALSA MOTIVACIÓN POR ERROR DE DERECHO.**

El acto administrativo objeto de esta solicitud de conciliación se encuentra viciado de falsa motivación, por error de derecho, como quiera que el Auto por medio del cual se resolvieron las excepciones contra el mandamiento de pago en el marco del proceso de cobro coactivo 002 de 2022, se profirió desconociendo la normatividad en la que debió fundarse, habida consideración de que, para resolver las excepciones debidamente propuestas por la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., se inaplicaron las disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario.

Para abordar la indebida motivación como vicio de ilegalidad del acto administrativo en virtud del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se debe tener en cuenta que toda actuación institucional o personal obedece a una motivación de un sujeto activo, que podría definirse como el ámbito jurídico o fáctico que le sirve de soporte al acto.

En ese sentido, la causa de los actos administrativos la constituyen las circunstancias de hecho y de derecho que conducen a la administración pública a determinada actuación, esto es, su motivación, que debe ser expresada en el cuerpo de los actos administrativos. Es decir, que la motivación expresa las razones de hecho y de derecho que constituían la base de la decisión, y todo acto se funda en motivos, los cuales deben quedar plasmados en la motivación.

Ahora bien, la falsa motivación como vicio de ilegalidad del acto administrativo en virtud del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puede estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto en cuestión, se incurre en un error de hecho o de derecho, bien sea porque los hechos aducidos al momento de tomar la decisión son inexistentes, o cuando existiendo los hechos, son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico.

El Consejo de Estado, ha señalado que el vicio de falsa motivación se encuentra relacionado o puede aparecer de forma contingente al de infracción de las normas en que debía fundarse, al respecto anotó:

La anterior causal está íntimamente relacionada con la falsa motivación de los fundamentos de derecho del acto acusado. Es por esto que el Consejo de Estado señaló que **la causal de nulidad de falsa motivación por error de derecho se configura cuando la administración desconoce los supuestos jurídicos que deben fundamentar la decisión administrativa por alguno de los siguientes motivos:** i) por inexistencia de la norma invocada por la autoridad, ii) por ausencia de relación entre la norma invocada por la entidad y los hechos objeto de su decisión y iii) por errónea interpretación.<sup>4</sup>

Al descender los planteamientos anteriores al caso concreto, se advierte con claridad la configuración de la causal de nulidad por falsa motivación en el acto administrativo impugnado. En

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta en descongestión de la Sección Primera. Proceso: 0500123-31-000-2007-03305-01. Sentencia del 12 de abril de 2018. CP: Carlos Enrique Moreno Rubio.

efecto, en el auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo 002 de 2022, proferido por el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)**, no se declararon probadas las excepciones de (i) interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, (ii) falta de ejecutorio del título, a pesar de que dichas excepciones se encuentran plenamente acreditadas en el expediente.

Como se explicó en apartados anteriores, el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** consideró que las excepciones antes enunciadas que de hecho se encuentran contempladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario no son aplicables al proceso de cobro coactivo 002 de 2022 y con ello, como se mencionó, se generó una infracción a varias normas, pero también esa trasgresión al ordenamiento jurídico vigente y aplicable, implicó que el auto por medio del cual se resolvieron las excepciones se motivara falsamente por el evidente error de derecho que ya se puso de presente.

Lo anterior, por cuanto como se explicó en el numeral 8.1. del presente escrito, los trámites de cobro coactivo que se adelanten por el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** se deben surtir de conformidad con la normatividad especial que rige la materia, la cual encuentra contenida en la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006 y la Resolución 057 de 2011, y de modo inequívoco establecen el sometimiento del trámite al Estatuto Tributario, motivo por el cual de encontrarse probada alguna de las excepciones de que trata el artículo 831 de dicha norma, debe procederse conforme lo establece el artículo 833, en los siguientes términos:

**ARTICULO 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 este punto se procederá a exponer las razones por las cuales las excepciones de (i) interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, (ii) falta de ejecutorio del título ejecutivo, se encuentran probadas en el proceso de cobro coactivo, pese a que por causa de la falsa motivación por error de derecho no se haya hecho tal declaración hasta la fecha.

- (i) Respecto de la excepción de 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 (FONVIVIENDA)** 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 y se admitió mediante auto adiado al 13 de julio de 2021. 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.

Es importante señalar que la admisión de la demanda tramitada bajo el radicado 11001333603520210015200, se puede constatar con la simple consulta de procesos en la página web para tal efecto dispuesta por la Rama Judicial, en la cual se evidencia lo siguiente:

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 Mapiripán. TERCERO. NOTIFIQUESE	2021-07-13
------------	---------------------	--	------------

Así entonces, se encuentra debidamente comprobada la interposición del medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin embargo la entidad convocada, 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 encarna un vicio de falsa motivación por error de derecho.

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>5</sup>. (...)

En ese sentido, es claro que con el auto admisorio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tramitado bajo el expediente número 11001333603520210015200, se acreditó la excepción contenida en el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario.

- (ii) Respecto de la excepción de falta de ejecutorio del título ejecutivo complejo por violación a los derechos de defensa y audiencia de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.

El auto que libró mandamiento de pago en el procedimiento de cobro coactivo 002 de 2022, se expidió mediando falsa motivación por error de derecho, como quiera que al considerar el convocado que no era aplicable el Estatuto Tributario al asunto administrativo que ahora se acusa, ignoró que el mandamiento de pago se libró contraviniendo 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.

Lo anterior, además de suponer falsa motivación del auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago respecto de la inaplicación del Estatuto Tributario, también implicó el error de derecho por la omisión en la aplicación del artículo 29 de la Constitución Política y 3 del CPACA, pues al no declararse probadas las excepciones promovidas, los convocados convalidaron la infracción normativa y fundamentaron falsamente su decisión pese a no haberse otorgado durante el trámite administrativo sancionatorio de declaratoria de incumplimiento, a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., 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.

En virtud de lo anteriormente expuesto, resulta improcedente que el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)**, declare improbadas las excepciones promovidas con sujeción al artículo 831 del Estatuto Tributario pese a encontrarse debidamente acreditadas las mismas en el expediente, pues fundamentar el auto que resolvió las excepciones frente al mandamiento ejecutivo en la supuesta inaplicabilidad de dicha norma implica la falsa e indebida fundamentación del acto administrativo por motivarse el mismo en normas que no resultan ser aplicables al caso concreto.

---

<sup>5</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).

Así las cosas, la nulidad del acto administrativo impugnado se configura por estar viciado de falsa motivación, al haber sido expedidos con fundamento en normas que resultan ser no aplicables al caso concreto, implicando esto una carencia en el análisis de fondo respecto de la acreditación de las excepciones propuestas.

**8.3. EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES CONTRA EL MANDAMIENTO DE PAGO SE EXPIDIÓ CON FALSA MOTIVACIÓN POR NO TENER EN CUENTA HECHOS QUE SÍ ESTABAN DEMOSTRADOS Y QUE DE HABER SIDO CONSIDERADOS HUBIERAN CAMBIADO LA DECISIÓN.**

El auto que resolvió las excepciones promovidas por mi prohijada contra el mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo 002 de 2022 incurrió en falsa motivación como quiera que no realizó un estudio de fondo de las excepciones de (i) interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, (ii) falta de ejecutorio del título ejecutivo, pese a encontrarse las mismas debidamente probadas en el expediente, lo que de suyo generó la nulidad del acto administrativo señalado.

Sobre la falsa motivación, la Sección Cuarta ha precisado que esta "causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente".

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, mediante Sentencia del 04 de noviembre de 2015, radicado interno 21151, señaló lo siguiente con respecto a la falsa motivación de los actos administrativos:

"De acuerdo con el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo la falsa motivación es una de las causales de nulidad de los actos de la Administración.

Frente a esta causal de nulidad, la Sala ha precisado lo siguiente: «[...] Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión. La actora sustentó el cargo de falsa motivación en los mismos argumentos en los que sustentó el cargo del silencio administrativo positivo. No obstante, al resolverse dicho cargo quedó demostrado

que se trató de un error de transcripción que no afectó de manera sustancial el contenido de la decisión administrativa”<sup>6</sup>

En tal sentido, según la jurisprudencia transcrita existe falsa motivación en la expedición de actos administrativos cuando la Administración no toma en cuenta hechos para tomar su decisión que de haberse tenido en cuenta hubieran cambiado sustancialmente la expresión de voluntad.

En virtud de lo anterior, en el presente caso existe falsa motivación por no haberse tenido en consideración que las excepciones propuestas mediante el escrito adiado al 30 de agosto de 2023 se encuentran plenamente probadas, pretermitiéndose su análisis por completo.

En primer lugar, respecto de la interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se expuso que el auto admisorio del medio de control tramitado bajo el radicado 11001333603520210015200 fue expedido el 13 de julio de 2021, esto es, antes de que se librara el mandamiento de pago el 15 de junio de 2023, al respecto es importante señalar que el Consejo de Estado mediante sentencia del 17 de marzo de 2016, sobre 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, señaló:

“(…) 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. (...)”.

Conforme lo acotado, habiéndose acreditado la admisión del medio de control, en contra de los actos administrativos objeto de cobro, aportándose para el efecto el mencionado auto admisorio, sin embargo, el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)**, ni siquiera analizó la excepción propuesta y los hechos que se acreditaron con el auto admisorio, situación que claramente hubiera conducido a una decisión sustancialmente diferente.

Ahora, en relación con la excepción de falta de ejecutoria del mandamiento de pago, también el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** omitió realizar un análisis de fondo respecto de las razones argumentadas por mi prohijada, particularmente en lo atinente a la acreditación de que con la expedición de las Resoluciones 2773 del 20 de diciembre de 2017 y 1326 del 23 de julio de 2018, vulneró el debido proceso que trata el artículo 29 de la Constitución Política, en tanto a la Aseguradora Solidaria de Colombia no se le otorgó el derecho a conocer el inicio de la actuación, tampoco fue oída ni se le dio la facultad de ejercer los derechos de defensa y contradicción previo a la declaratoria de incumplimiento del Proyecto Vivienda Saludable Mapiripán, situación que se encuentra plenamente acreditada con las mismas Resoluciones mencionadas que constituyen el título

<sup>6</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, del 04 de noviembre de 2015, radicado interno 21151.

ejecutivo complejo, en las cuales claramente los convocados confesaron que no se permitió que el garante o el contratista concurrieron al trámite de incumplimiento, lo cual indefectiblemente causa una falta de ejecutoria del título ejecutivo complejo.

Respecto de los títulos ejecutivos complejos derivados del contrato estatal, el Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, en providencia del 27 de enero de 2005, radicación número: 27001-23-31-000-2003-00626-01(27322), expresó lo siguiente:

"Cuando el título es directamente el contrato estatal, se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado no sólo por el contrato sino por otra serie de documentos cuya integración con aquel, permiten deducir la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, esto es, de un título ejecutivo. La jurisprudencia de esta Sección ha señalado en diversas ocasiones los requisitos que debe reunir un título ejecutivo de esta naturaleza y ha manifestado que:

Quando se trata de la ejecución de obligaciones contractuales, el carácter expreso de un título que contenga las obligaciones debidas en dicha relación negocial, es difícilmente depositable en un solo instrumento, pues es tal la complejidad de las prestaciones debidas en esa relación, que se debe acudir a varios documentos que prueben palmaria e inequívocamente la realidad contractual.

Esta reunión de títulos que reflejan las distintas facetas de la relación contractual, es el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registre el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato."

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>7</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.

En ese sentido, es claro que el **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** desconoció que en el expediente se encuentra acreditado que el título ejecutivo complejo, pues con fundamento en el error de derecho en que incurrió y que ya se explicó, omitió por completo realizar un análisis y motivación de fondo respecto de la excepción 3 del artículo 831 del Estatuto Tributario, como quiera que el título nunca adquirió ejecutoria al haberse conformado con vulneración a las garantías fundamentales de mi prohijada y del contratista afianzado.

Así las cosas, el auto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago incurrió en el vicio de falsa motivación por omitir tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

#### **VII. JURAMENTO.**

En representación de **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.**, respetuosamente me permito manifestar bajo la gravedad de juramento que no se ha presentado demanda o solicitud alguna por los mismos hechos y pretensiones.

#### **VIII. COMPETENCIA.**

La competencia para conocer el presente asunto corresponde a los Juzgados Administrativos de Bogotá, teniendo en cuenta que el ente que profirió los actos administrativos sobre los cuales se pretende la nulidad es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Fondo Nacional de Vivienda

Asimismo, se confirma que son competentes los Juzgados Administrativos de Bogotá, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011.

La presente demanda deberá tramitarse por el Procedimiento establecido en la Parte Segunda “Organización de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de sus funciones Jurisdiccionales y Consultivas” Capítulo V “Demanda y proceso Contencioso Administrativo”

---

<sup>7</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.

previsto en la Ley 1437 de 2011.

**IX. ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA.**

La cuantía del presente trámite se estima en un valor de CUARENTA MILLONES DOSCIENTOS CINCO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$40.205.880), que corresponde al valor que se determina en el artículo tercero (3°) de la Resolución 2773 del 20 de diciembre de 2017 que declara un incumplimiento al Proyecto Vivienda Saludable Mapiripán.

**X. PRUEBAS QUE SE PRETENDE HACER VALER.**

**DOCUMENTALES:**

1. Resolución 2773 del 20 de diciembre de 2017 “Por medio de la cual se declara un incumplimiento al PROYECTO VIVIENDA SALUDABLE MAPIRIPÁN, en el municipio de Mapiripán – departamento del Meta”.
2. Recurso de reposición presentado por la Aseguradora Solidaria de Colombia en contra de la Resolución 2773 del 20 de diciembre de 2017.
3. Resolución 1326 del 23 de julio de 2018 “Por medio de la cual se resuelve Recurso de Reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia, contra la Resolución No. 2773 del 20 de diciembre de 2017”.
4. Auto de fecha 13 de julio de 2021, mediante el cual se admitió el medio de control que actualmente cursa en el Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo de Bogotá bajo el radicado: 110013336035-2021-00152-00, DEMANDANTE: Aseguradora Solidaria De Colombia Entidad Cooperativa, DEMANDADO: Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Otros. ACTOS ENJUICIADOS: Resoluciones No. 2773 del 20 de diciembre de 2017 y 1326 del 23 de julio de 2018.
5. Auto libra mandamiento de pago (Auto 030) en el proceso de cobro coactivo 002 de 2022.
6. Escrito de excepciones contra el auto libra mandamiento de pago (Auto 030) en el proceso de cobro coactivo 002 de 2022.
7. Auto que resuelve excepciones contra el auto libra mandamiento de pago (Auto 030) en el proceso de cobro coactivo 002 de 2022.
8. Constancia de notificación auto que resuelve excepciones contra el auto libra mandamiento de pago (Auto 030) en el proceso de cobro coactivo 002 de 2022.

9. Recurso de reposición contra auto que resuelve excepciones contra el auto libra mandamiento de pago (Auto 030) en el proceso de cobro coactivo 002 de 2022.
10. Constancia de notificación auto resuelve recurso de reposición contra auto que resuelve excepciones contra el auto libra mandamiento de pago (Auto 030) en el proceso de cobro coactivo 002 de 2022.

#### **XI. ANEXOS**

1. Todos los documentos aducidos como prueba en el acápite anterior.
2. Poder amplio y suficiente conferido al suscrito.
3. Certificado de Existencia y Representación Legal de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA.
4. Constancia de no conciliación extrajudicial expedida el 31 de enero de 2025 por la Procuraduría 85 Judicial I Para Asuntos Administrativos.

#### **XII. NOTIFICACIONES.**

A mi mandante y al suscrito apoderado en la Calle 69 No. 4 – 48 oficina 502 en la ciudad de Bogotá. Para efectos de notificación electrónica, según lo previsto en el artículo 162 numeral 7, la dirección electrónica es: [notificaciones@gha.com.co](mailto:notificaciones@gha.com.co).

La Nación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la Calle 18 No. 7 – 59 en la ciudad de Bogotá. Para efectos de notificación electrónica, según lo previsto en el art. 162 Núm. 7 del CPACA, la dirección electrónica es: [notificacionesjudici@minvivienda.gov.co](mailto:notificacionesjudici@minvivienda.gov.co)

El Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA en la Calle 18 No. 7 – 59 en la ciudad de Bogotá. Para efectos de notificación electrónica, según lo previsto en el art. 162 Núm. 7 del CPACA, la dirección electrónica es: [notificacionesfonviv@minvivienda.gov.co](mailto:notificacionesfonviv@minvivienda.gov.co)

Del señor Procurador.

Respetuosamente,



**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**

C.C. No 19.395.114 de Bogotá D.C.

T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.