

Señores

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

**Dr. Nelson Alirio Muñoz Leguizamón.**

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Jurisdicción Coactiva

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

E. S. D.

**TIPO DE PROCESO:** COBRO COACTIVO No. 0026 de 2022.

**REFERENCIA:** 2023EE0073969.

**EJECUTADOS:** MUNICIPIO DE CHIBOLO (MAGDALENA) Y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA.

**REFERENCIA:** RECURSO DE REPOSICIÓN FRENTE AL AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EXCEPCIONES AL INTERIOR DEL PROCESO COBRO COACTIVO No. 0026 de 2022.

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

#### **I. OPORTUNIDAD DEL MEDIO IMPUGNATORIO**

En primer lugar, es necesario aclarar que el presente escrito se presenta dentro del plazo otorgado por el Estatuto Tributario Nacional en su artículo 834 del Estatuto Tributario Nacional, que reza: ***En la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el Jefe de la División de Cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma***, por lo que nos encontramos en oportunidad para radicar el presente escrito.

#### **II. SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN**

- 1. CONTRARIO A LO RESUELTO, ESTÁ PROBADA LA FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO Y, POR ENDE, SU FALTA DE INTEGRACIÓN, ADEMÁS DE QUE LA CARTERA MINISTERIAL DESCONOCE EL ARTÍCULO 829 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO.**

Yerra la Oficina Asesora Jurídica de la Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Vivienda al tener por no probada la excepción esgrimida en el escrito de excepciones, por cuanto esta probado que al interior del proceso de cobro coactivo que la excepción 5º del artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional se encuentra probada, arguye la cartera ministerial que la excepción de “(..) **La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente**.(...)” no le es aplicable al procedimiento de cobro coactivo administrativo por cuanto argumenta que en nada tiene ver con un título de recaudo tributario siendo que tal medio exceptivo únicamente podría promoverse al interior de un recaudo coactivo de carácter tributario y no administrativo. De esta manera la sindéresis propuesta por la careta Ministerial comporta una interpretación del medio exceptivo que no fue dispuesta por el legislador, puesto que el Estatuto Nacional siendo la norma especial que debe aplicarse a este tipo de procedimientos estatuye en su Art.829 la ejecutoria de los actos que sirven de fundamento al cobro coactivo: así:

**“Art. 829. Ejecutoria de los actos.**

*Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:*

- 1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
- 2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
- 3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y*
- 4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.**

Nótese como la norma en cita es clara al establecer que los actos que sirven cobro coactivo se entienden ejecutoriados cuando las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidió en forma definitiva, y a la postre adiciona el artículo según el caso, es decir que el legislador no hizo previo que únicamente el ordinal 4º este llamado a su aplicación para aquellos actos de carácter tributario, sino que según el caso.

Por su parte el artículo 831 del Estatuto Tributario enlista las excepciones que pueden promoverse contra la orden de pago, así:

*“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 ejecutoria del título.**

4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha 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.

Adviértase que el ordinal 3º del Art. 831 del E.T. hace mención expresa de la falta de título como medio exceptivo contra el mandamiento de pago, y el ordinal 4º del Art. 829 dispone que los actos que fundamentan el cobro coactivo no adquieren ejecutoria no se resuelvan de manera definitiva los recursos o acciones incoadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo, Al respecto de la acreditación de la admisión del medio de control y la prosperidad de la excepción de “interposición de demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”, el Consejo de Estado mediante sentencia del 17 de marzo de 2016 señaló lo siguiente:

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

Es fundamental señalar que la ejecutoria de los actos administrativos que fundamentan el proceso de cobro coactivo no adquiere firmeza si se ha interpuesto una acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Esto implica que, si los actos administrativos que conforman el título ejecutivo complejo han sido cuestionados por nulidad antes de que la administración (acreedor) emita el mandamiento de pago, su ejecutoria estará suspendida hasta que la jurisdicción administrativa tome una decisión definitiva al respecto.

El despacho parece pasar por alto que, conforme al artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, la firmeza de los actos administrativos se adquiere de acuerdo con las disposiciones establecidas en dicho artículo. Sin embargo, cuando estos actos administrativos son los que sirven para constituir o producir un título ejecutivo, debe aplicarse la norma especial prevista en el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional en relación con la ejecutoria de tales actos administrativos. Esto se debe a que, en ciertos casos taxativamente dispuestos por la Ley, los actos administrativos proferidos por la administración adquieren un carácter especial, pudiendo constituirse en título ejecutivo complejo, como lo dispone el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.

En este sentido, nos encontramos ante actos administrativos de distinta naturaleza, tales como las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, y aquellos actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa.

Esto implica que estamos ante una ejecutoria complementaria a la establecida por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), aplicable únicamente a aquellos actos administrativos que fundamentan o estructuran el título ejecutivo complejo. Estos actos conforman una obligación clara, expresa y exigible, razón por la cual debe aplicarse la norma especial y no la genérica respecto de la ejecutoria de los actos administrativos que conforman el fundamento del deber de pago, por ello, de aplicarse la ejecutoria del Art.87 del CPACA quiere decir ello que no estamos ante actos administrativos con capacidad de contener una obligación clara expresa y exigible, lo que a la postre degenera en una falta de título ejecutivo, puesto que los actos administrativos no comportarían la noción de título ejecutivo dada por el Art.297 de la codificación administrativa, es por esta razón que el legislador establecido que para los procesos coactivos que adelante la administración pública en este caso la cartera Ministerial deba aplicarse lo consagrado en el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, dado su carácter especial establecido por la Ley.

**Art. 829. Ejecutoria de los actos.**

**Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:**

(...)

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

También yerra la Cartera Ministerial al mencionar que el presente asunto debe tramitarse sin que se aplique el Estatuto Tributario Nacional, puesto que tal decodificación es la pertinentes además de ser de obligatorio cumplimiento en tratándose de un proceso de cobro coactivo adelantado por una entidad pública con capacidad de ejercer el poder coactivo ante contribuyentes, es decir en tratándose de un asunto que se rige por el derecho público, la norma aplicable es la mencionado, ergo, ha de aplicarse no sólo lo atinente a las excepciones legales contempladas en el Art. 831 del E.T. sino que también ha de aplicarse lo dispuesto por el legislador de cara a la ejecutoria de los actos administrativos norma de orden publico y de obligatorio cumplimiento.

Así pues, mi representada cumplió con la carga que le asiste de probar las excepciones que fueron enarboladas frente a la orden de pago de réditos, en concreto la contenida en el ordinal 5º del artículo 831 del E.T. que estatuye que deberá declararse probada la excepción cuando se acredite ***“La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos,***

***ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”***

La anterior situación está debidamente comprobado por la compañía se seguros en su escrito que contiene los medios exceptivos, habida consideración de que el la Oficina Asesora Jurídica Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Vivienda libró mandamiento de pago de fecha 04 de julio de 2023, pasando por alto que previamente mi representada presento demanda de nulidad y restablecimiento del derecho el pasado 03 de marzo de 2021 mediante la cual se pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018, por medio de la cual se declaró en incumplimiento a la Unión Temporal Municipio de Chibolo y ordenó hacer efectiva la garantía constituida a favor del Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA, mediante la póliza No. 820-47-994000015971 y adicionalmente se solicitó se declare la nulidad de la Resolución No. 1590 del 06 de agosto de 2020, por medio de la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018. Estos actos administrativos conforman el título ejecutivo compuesto con base del mandamiento de pago.

Sumado a lo expuesto, adviértase que incluso el auto admisorio de la acción de Nulidad y restablecimiento del Derecho cuenta con auto admisorio de demanda el 15 de mayo de 2022, es decir con una antelación superior a un años del auto que ordenó el mandamiento de pago, esto implica que los funcionarios de la Cartera Ministerial debieron conocer que los actos administrativos que sirven a la conformación del título ejecutivo del que se deriva la orden de pago son objeto de cargos de nulidad en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que por descontado implicaba la improcedencia de que la cartera profiriera mandamiento de pago, desconociendo lo normado pro el artículo 829 del E.T.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** la demanda presentada 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**.

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

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



**confirmar la prosperidad de dicha excepción propuestas contra el mandamiento de pago. (...)”**

En definitiva, deberá la Cartera Ministerial dar prelación y prevalencia a la norma especial que regula la ejecutoria de los actos administrativos que sirven para conformar el título ejecutivo complejo, puesto que una de las corrientes del Consejo de Estado ha dejado sentado que el título ejecutivo que se conforma por actos administrativos derivados de un contrato estatal debe estar plenamente integrado. Esto quiere decir que su firmeza y/o ejecutoria no debe estar siendo objeto de estudio de nulidad por el juez administrativo, por lo que la exigibilidad de la obligación contenida en el título complejo solo emerge una vez finalizado el término de 4 meses dispuesto por el legislador para controvertir dichos actos en sede administrativa o cuando se configuren los tópicos del artículo 829 previamente citados. Solo a partir de estos hechos jurídicos los actos administrativos que conforman el título podrán producir efectos jurídicos y estructurar plena prueba contra el deudor, de lo contrario se estaría desconociendo la finalidad del Art.829 del E.T. aplicable al caso bajo estudio.

***“Cuando la obligación proviene de un contrato estatal, el título ejecutivo por regla general es complejo, pues está conformado no sólo por el contrato, sino por otros documentos de los que se puede acreditar el perfeccionamiento del contrato y la exigibilidad de la obligación de pago. En la póliza de seguro se consignan las condiciones generales del contrato y debe incluir, entre otras, las partes y vigencia del contrato, la suma asegurada o el modo de precizarla, la prima o el modo de calcularla, los riesgos que el asegurador toma a su cargo y las condiciones particulares que acuerden las partes (art. 1047 CCo.).***

**El título ejecutivo es complejo cuando está integrado por varios documentos contrato de seguro, póliza, actos administrativos que en conjunto dan cuenta de la existencia y de la exigibilidad de la obligación. Por ello, si se anula el acto administrativo que declara el siniestro, no habrá título ejecutivo, pues, al ser complejo, no está integrado en debida forma. En consecuencia, no existirá una obligación clara, expresa y exigible que pueda demandarse ejecutivamente (art. 488 CPC).**

***El Consejo de Estado anuló las Resoluciones [ ] y declaró que Asfaltando Ltda. y Seguros Generales Suramericana S.A. no estaban obligadas a pagar [ ] por concepto del saldo de anticipo por amortizar y la cláusula penal pecuniaria, respectivamente. En consecuencia, ordenó el reembolso de las sumas que se hubieren pagado [ ]. Como los actos administrativos que integraban el título ejecutivo contra Seguros Generales Suramericana S.A. fueron anulados por el juez competente, el título ejecutivo no está integrado en debida forma. No existe, entonces, una obligación clara, expresa y exigible. (negrilla adrede)<sup>1</sup>***

En línea con el Consejo de Estado, el título ejecutivo complejo no se encuentra debidamente

<sup>1</sup> Consejo de Estado. (2021). Resolución de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C (Radicación número: 27001-23-31-000-2008-00032-02(41093)). [Guillermo Sánchez Luque]. Bogotá D.C

integrado, puesto que sus actos administrativos que lo conforman se encuentran enjuiciados mediante el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Esta es una razón suficiente para que se revoque en su integridad el mandamiento de pago contenido en el Auto No. 026 y, en su lugar, se proceda al archivo de las diligencias, por estar debidamente probada la excepción contenida en el artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional.

Sumado a lo anterior, debe decirse a su vez que el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 “*por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.*” estatuye que el procedimiento que debe cumplir la Cartera Ministerial corresponde al descrito en el Estatuto Tributario.

***“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.”***

Por su parte el Art. 5º del Decreto Reglamentario 4473 de 2006, establecen el procedimiento aplicable por Ministerio de Vivienda Cuidado y Territorio - Fondo Nacional de Vivienda corresponde al del Estatuto Tributario, así:

***“Artículo 5º. Procedimiento aplicable. Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita.***

En virtud de lo expuesto, se concluye que la Cartera Ministerial debe dar prevalencia a la norma especial que regula la ejecutoria de los actos administrativos que conforman el título ejecutivo complejo. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que para que un título ejecutivo derivado de un contrato estatal sea válido, debe estar plenamente integrado y no estar sujeto a controversia por nulidad ante el juez administrativo. Esto implica que la exigibilidad de la obligación contenida en dicho título solo se activa una vez transcurrido el término de cuatro meses para impugnar los actos administrativos en sede administrativa, o cuando se cumplan las condiciones estipuladas en el artículo 829 del Estatuto Tributario.

## 2. SOLICITUD SUBSIDIARIA

Sin perjuicio de lo expuesto y en congruencia con la resolución mediante la cual se deciden las excepciones, en la página 9 de 10, la misma cartera ministerial cita el artículo 101 del CPACA como posibilidad de suspensión del procedimiento, citando el numeral segundo del mencionado artículo de la siguiente manera:

***“2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares.***

Fruto de lo anterior y en el improbable evento en el que la Cartera Ministerial decida no reponer su auto, solicito desde ya dar aplicación al Art. 101 del CPACA en procura de suspender el presente procedimiento administrativo hasta tanto no se adopte una decisión definitiva por parte del juez administrativo. Suspensión que además se hace extensible sobre el cómputo o la no devengación de intereses, hasta tanto no se decida la legalidad de los actos administrativos que conformaron el título ejecutivo, como quiera que al suspender los efectos de la obligación principal supuestamente adeudada por mi representada, de contera sus obligaciones accesorias tales como intereses correrán la misma suerte, es decir la imposibilidad de continuar computándose o devengándose hasta tanto el juez natural de los actos administrativos no se pronuncie sobre su legalidad.

Debe decirse a demás que para el presente asunto no es procedente aplicar lo concerniente a los Art. 192 y 195 del CPACA relacionado al cobro de intereses, por cuanto mi representada el supuesto deudor no comporta la calidad de entidad pública, siendo que el cobro de intereses indicado en los preceptos normativos indicados solo es plausible de aplicarse para entidades de orden público y no privado.

### III. PETICIONES:

**PRIMERO:** Solicito que se **REPONGA** para seguidamente **REVOCAR AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE ESCRITO EXCEPCIONES COBRO COACTIVO No. 0026 de 2022.**, por las razones antes expuestas.

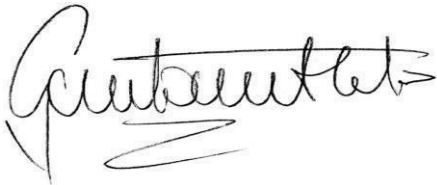
**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **ORDENE** el archivo del presente proceso de cobro coactivo en contra de la **SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA.**

**SUBSIDIARIA:**



En el improbable evento de que no sean de recibo los argumentos expuestos en el presente medio impugnativo, solicito dar aplicación al ordinal 2º del Art. 101 del CPACA. Esto es, proceder con la suspensión del presente proceso de cobro coactivo, en razón de que está pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad que actualmente cursa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera, bajo el número de radicado 25000-23-36-000-2021-00067-00, contando con auto admisorio de demanda desde el 15 de mayo de 2022.

Cordialmente,



**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.