



FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

Bogotá, D. C., 20 de agosto de 2024

REF.: AUTO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ EL ESCRITO DE EXCEPCIONES DEL MANDAMIENTO DE PAGO DENTRO DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO No. 0026 DE 2022 DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA LIBRADO CONTRA EL MUNICIPIO DE CHIBOLO Y LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA.

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

En uso de las facultades conferidas por el Art. 5º de la Ley 1066 de 2006 y su Decreto Reglamentario 4473 de 2006, en especial por la Resolución 277 del 25 de abril de 2012, que modifica parcialmente la Resolución 0057 del 4 de noviembre de 2011 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, "Por el cual se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera", y teniendo en cuenta los siguientes,

I. ANTECEDENTES

1. Que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA remitió la Resolución No. 1590 del 6 de agosto de 2020, por medio de la cual ordenó revocar el Artículo Segundo de la Resolución No 0831 del 30 de mayo de 2018, y hacer efectiva la garantía constituida a favor del **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA** sobre la póliza No 820-47-994000015971, correspondiente a ochenta y tres (83) Subsidios Familiares de Vivienda no legalizados, por valor de **MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$1.467.008.400)**, para iniciar, adelantar y llevar hasta su terminación proceso administrativo de cobro coactivo contra **EL MUNICIPIO DE CHIBOLO -(MAGDALENA), identificado con NIT No.800071934-1 y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA NIT. No. 860.524.654-6.**
2. Que el acto administrativo se encuentra debidamente ejecutoriado y en firme desde el día 11 de agosto de 2020 y presta mérito ejecutivo, contiene una obligación clara, expresa y actualmente exigible, por lo que resultó procedente librar el respectivo mandamiento de pago, de conformidad con lo establecido en el Art. 826 del Estatuto Tributario Nacional.

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

3. Que mediante oficios con radicados No. 2022EE0073439 y 2022EE0073050 del 4 de agosto de 2022, se adelantó debidamente el cobro persuasivo en contra del MUNICIPIO DE CHIBOLO (MAGDALENA) y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, notificados el día 21 de septiembre de 2022, respectivamente
4. El día 4 de julio de 2023 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio libró Mandamiento de Pago No. 026 en contra municipio de CHIBOLO y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, identificado con NIT. No. 860.524.654-6, a favor de la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por las siguientes sumas de dinero:
 - Por valor de **MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$1.467.008.400),**
 - Por valor de la indexación con el índice de precios al consumidor, IPC, liquidada desde la fecha del desembolso de los recursos, de conformidad con el artículo 2.1.1.1.4.1.1. del Decreto 1077 de 2015, hasta la fecha en que se efectúe el pago total de la obligación.
5. A través de Oficio Radicado No. 2023EE0064557 calendado el día 7 de julio de 2023, expedido por el Ministerio de Vivienda, se realiza citación para la notificación de Mandamiento de Pago, librado dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo No. 026 de 2023 de NACIÓN- FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, contra Municipio de CHIBOLO de Aseguradora Solidaria de Colombia.
6. La aseguradora Solidaria de Colombia, identificada con NIT. No. 860.524.654-6, a través de apoderado judicial, mediante radicado No. 2023ER108488 de correspondencia externa, recibido en el buzón del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el día 31 de agosto de 2023, presentó escrito de excepciones al mandamiento de pago.
7. En calenda del 6 de junio de 2024 esta Cartera Ministerial profirió, auto por medio del cual se resolvieron las excepciones propuestas y fue notificado a la Aseguradora Solidaria de Colombia y al Municipio de Chibolo (Magdalena) a través de comunicaciones con números de radicados 2024EE0041986 y 2024EE0053382, respectivamente.

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

8. Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperrativa, a través de apoderado especial, Dr. Gustavo Alberto Herrera Avila, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.395.114 expedida en la ciudad de Bogotá y Tarjeta Profesional No. 39.1116 del Consejo Superior de la Judicatura, dentro del término legal establecido para ello, con radicado 2024ER0120025 presentó recurso de reposición frente al Auto por el cual se resuelve las excepciones al interior del proceso Cobro Coactivo No. 0026 de 2022.

II. EL RECURSO PROPUESTO.

Que antes de entrar a resolver sobre el escrito en mención, es preciso conocer los argumentos esbozados, dentro de los cuales se avizora lo siguiente:

Propone el recurrente que se encuentra probada la falta de ejecutoria del título ejecutivo complejo y, por ende, su falta de integración, además de que a su consideración, la cartera ministerial desconoció dentro de la decisión objeto de recurso el artículo 829 del estatuto tributario. En este sentido, expone lo siguiente:

- **Frente a la falta ejecutoria del título ejecutivo complejo y, por ende, su falta de integración:**

"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 está 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 cartera 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"

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

Para ello, el recurrente realizó la cita del artículo en mención resaltando el numeral 4 de este el cual en su literal dispone:

"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."

En este sentido, esboza el recurrente que el legislador en la norma precitada no hizo previo que únicamente el ordinal 4º esta llamado a su aplicación para aquellos actos de carácter tributario, sino que según el caso en concreto será aplicado.

Posteriormente, hace cita del artículo 831 del Estatuto Tributario, en el que advierte 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 al la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo"*.

Por lo expuesto, considera que la ejecutoria de los actos administrativos que fundamentan al proceso de cobro coactivo no adquiere firmeza si se ha interpuesto una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo cual, colige que si los actos administrativos que conforman el título ejecutivo complejo han sido cuestionados por nulidad antes de que la administración (acreedor), que para el caso en concreto es la suscrita cartera ministerial, emita el mandamiento de pago, su ejecutoria estará suspendida hasta que la jurisdicción administrativa tome una decisión definitiva al respecto.

Culmina exponiendo que existe una falta del título ejecutivo por cuanto se encuentra ante una ejecutoria complementaria a la establecida en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, pues delinea que son actos administrativos de distinta naturaleza, ya que al aplicarse lo dispuesto en el precitado artículo quiere decir ello que no se trata de actos administrativos con capacidad de contener una obligación clara expresa y exigible, lo cual degenera en una falta de título ejecutivo, debido a que contempla 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 valora el recurrente que el legislador estableció que para los procesos coactivos que

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

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.

Más adelante expone:

"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."

Es así como expone que su 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"*

- **Frente al desconocimiento del artículo 829 del Estatuto Tributario:**

Aunado a lo expuesto, advierte la improcedencia del mandamiento de pago proferido por la suscrita al considerar que se desconoció lo normado por el artículo 829 del E.T, al contemplar que se conocía de la actuación contenciosa administrativa con antelación de un año al auto que ordenó el mandamiento de pago.

Reiteró en su recurso que: *"la Cartera Ministerial debe 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*

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

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."

En el recurso objeto de estudio se expresó: "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 precisarla, 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.). "

Reitera el recurrente que debe revocarse 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, al entablar que el título ejecutivo complejo no se encuentra debidamente integrado, puesto que sus actos administrativos que lo conforman se encuentran enjuiciados mediante el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Por último, concluye exponiendo:

"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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

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 (...).

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. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Una vez revisado el recurso interpuesto y sus fundamentos, el suscrito despacho procede a decidir acorde las siguientes:

i) Frente al desconocimiento del artículo 829 del Estatuto Tributario:

El artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 constituye actualmente la disposición legal que refiere a las reglas de remisión normativa para adelantar el proceso administrativo de cobro coactivo. De manera que, ya no existe una remisión directa o exclusiva al procedimiento previsto en el Estatuto Tributario. Sin embargo, la jurisprudencia ha establecido que la remisión que el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, realiza al Estatuto Tributario se circunscribe únicamente a reglas de procedimiento. Asimismo, que ante títulos ejecutivos cuya producción se ciñe al CPACA, esté es el punto de partida del procedimiento. En concreto se dijo que:

"Debe recalcar que en esta última circunstancia la remisión hecha desde el artículo 100 del CPACA se circunscribe, exclusivamente, a las «reglas de procedimiento» para el cobro coactivo consagradas en el ET. En esa medida, la disposición del CPACA se ciñó a adoptar un procedimiento que ya había demostrado ser efectivo para encauzar las prerrogativas de autotutela administrativa. En ninguna medida tenía la vocación de derogar el procedimiento administrativo general que regula el propio CPACA. **Por ende, cuando se trata de títulos ejecutivos cuya producción se rige**

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

por el CPACA, este compendio normativo constituye el punto de partida del procedimiento de cobro coactivo y, solo en lo que no resulte contradictorio con el CPACA es aplicable el ET, gracias a la remisión establecida en el ordinal 2.º del artículo 100 del CPACA.

4- Bajo ese entendido, juzga la Sala que el artículo 98 del CPACA impone a las entidades públicas (según la definición que de ellas se efectúa en el párrafo del artículo 104 ejusdem) el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor, siempre que las mismas consten en documentos que presten mérito ejecutivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 del CPACA.

El ordinal 1.º de este artículo incluye, en el listado de documentos que prestan mérito ejecutivo para el cobro por parte de las entidades públicas, a los actos administrativos «ejecutoriados» que impongan a su favor la obligación de pago de una suma líquida de dinero, siempre que se trate de una obligación clara, expresa y exigible. Para la Sala, el concepto normativo de «acto administrativo ejecutoriado» debe valorarse de conformidad con lo previsto en el Capítulo VIII del Título III del CPACA sobre la «conclusión del procedimiento administrativo», pues, como se señaló líneas arriba, el ET únicamente es aplicable en lo que respecta al iter jurídico del cobro y no en lo concerniente a la formación de los actos administrativos que sustentan la ejecución, aspecto suficientemente reglado por el CPACA.¹ (Subrayado y resaltado propio).

En esta medida, en el caso que nos ocupa, el acto administrativo que por parte de la suscrita Entidad se ejecuta en el marco de un proceso administrativo de cobro coactivo, es la Resolución No. 831 del 30 de mayo de 2018 de Fonvivienda, *por medio de la cual se declaró el incumplimiento de la Unión Temporal Municipio de Chibolo*. Dicho acto fue producto de un procedimiento administrativo sancionatorio contractual cuyas reglas se encuentra en el Art. 86 de la Ley 1474 de 2011.

Es decir, su contenido es de carácter sancionatorio y no tributario, pues su producción se dio con fundamento en normas distintas a las previstas en el Estatuto Tributario, por lo que nos encontramos ante un verdadero acto administrativo de carácter sancionatorio en cuanto su formación y contenido.

¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Radicación No. 23471. Bogotá D.C. catorce (14) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

Entonces, como lo establece la jurisprudencia en cita y en consonancia con lo antes expuesto, la Ley 1437 de 2011 constituye el punto de partida del procedimiento del cobro coactivo y en lo que no resulte contrario a este cuerpo normativo, se aplicarán las reglas del Estatuto Tributario de acuerdo con el ordinal segundo del artículo 100 *ibidem* que prescribe:

"2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario."

Se destaca que ni Fonvivienda ni el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tienen un procedimiento administrativo especial para la formación de los actos administrativos mediante los cuales impone sanciones contractuales. La norma que prevé el procedimiento para imponer multas, sanciones o declararán el incumplimiento del contratista en el marco de un contrato estatal, es el dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, donde los vacíos procedimentales según lo ha establecido el Consejo de Estado, se suplen con el procedimiento administrativo sancionatorio general que se encuentra en los artículos 47-52 de la Ley 1437 de 2011.

En este orden, las normas del procedimiento administrativo general, incluidos los artículos 87 y 89 del CPACA también le son aplicables a este tipo de actos administrativos – de contenido no tributario –, conforme con el artículo 100 numeral 2º de la Ley 1437 de 2011.²

ii) Frente a la falta de firmeza del acto administrativo y ejecutoria del título:

La Ley 1437 de 2011 constituye en el caso concreto la principal fuente normativa del procedimiento administrativo de cobro coactivo, y en lo que no resulte contrario al CPACA se aplicarán las reglas del Estatuto Tributario. Razón por la cual, en la jurisprudencia se ha dicho que los artículos 87 y 89 *ibidem* le son aplicables a los actos administrativos sobre los cuales no recaen obligaciones tributarias.³

El artículo 87 proscribire que:

"Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Cuarta. Subsección A. M.P. Luis Antonio Rodríguez Montaña. Expediente No. 110013337042-2016-00149-01. Bogotá, D.C., cinco (05) de mayo de dos mil veintidós (2022).

³ *Ibidem*.

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo." (Subrayado propio)

El artículo 89 establece que:

"Art. 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional." (Subrayado propio)

De manera que, es conforme a los artículos en cita que se aplican las reglas de ejecutoria a los actos administrativos cuya producción se haya dado con normas distintas a las previstas en el Estatuto Tributario. Razón misma, por la que dicho análisis no se hace conforme el artículo 829 del Estatuto Tributario, así lo ha dicho el Consejo de Estado y posteriormente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, veamos:

"Lo anterior conlleva que en los casos en los cuales se adelanta el cobro de una deuda constituida con fundamento en regímenes normativos distintos al ET, pero aplicando las reglas del procedimiento administrativo de cobro establecidas en ese estatuto, que precisamente es lo que ocurre en el caso aquí enjuiciado, la «ejecutoria» del acto administrativo que determinó la deuda se rige por lo preceptuado en el artículo 89 del CPACA y no por lo establecido en el artículo 829 del ET. Queda entonces establecido que para esta Sala cuando el procedimiento para adelantar el cobro coactivo se determine en aplicación de la regla prevista en el ordinal 2.º del artículo 100 del CPACA, el carácter ejecutorio del acto administrativo que determina la obligación por recaudar depende de las previsiones del artículo 89 del CPACA y no de las particulares reglas que

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

sobre esta materia consagra el artículo 829 del ET.”⁴(Subrayado y resaltado propio).

Siguiendo la línea del Tribunal, la ejecutoria de los actos administrativos de contenido no tributario no se ven supeditados a la decisión final del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en sede contencioso administrativa. Pues “el ejercicio del medio de control judicial de los actos de carácter no tributario no afecta su firmeza ni su carácter ejecutorio, tal como lo establece el artículo 101”⁵, donde a su tenor encontramos que:

“ARTÍCULO 101. CONTROL JURISDICCIONAL. Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

La admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo. Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y
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.

PARÁGRAFO. Los procesos judiciales contra los actos administrativos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo tendrán prelación, sin perjuicio de la que corresponda, según la Constitución Política y otras leyes para otros procesos.” (Subrayado y resaltado propio)

En suma, podemos arribar a la conclusión, que la interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho no afecta la ejecutoriedad del acto

⁴ Ibidem

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Radicación número: 63001-23-33-000-2019-00224-01 (25508). Bogotá, D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintidós (2022).

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

administrativo de contenido no tributario. Una vez el acto se encuentra en firme, y como consecuencia de ello cobra ejecutoria, el acto es obligatorio, a no ser que sea declarado nulo en sede judicial o haya lugar a una de las causales de pérdida de ejecutoria previstas en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011; estas son:

- "1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan vigencia."*

Aplicando estas previsiones legales al caso en concreto, por un lado, tenemos que de acuerdo con los artículos 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011, la Resolución No. 831 del 30 de mayo de 2018 se encuentra ejecutoriada toda vez que mediante la Resolución No. 1590 del 6 de agosto de 2020 Fonvivienda resolvió el recurso de reposición interpuesto por la Aseguradora Solidaria de Colombia, decisión que fue notificada el 10 de agosto de 2020⁶. Por ende, la Resolución No. 831 del 30 de mayo de 2018, adquirió firmeza el 11 de agosto de 2020⁷, y como consecuencia de ello se encuentra ejecutoriada⁷.

Por otro lado, que según el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011, *"la admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo"*. Sobre esto, es menester mencionar que la Aseguradora Solidaria de Colombia interpuso ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Judicial de Cundinamarca demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Ministerio de Vivienda y Fonvivienda, teniendo como pretensión principal la nulidad de la Resolución No. 0831 del 30 de mayo de 2018 -aquí analizada- y la Resolución No. 1590 del 06 de agosto de 2020. Dicha demanda fue admitida el mediante auto del 15 de mayo de 2022.

Así las cosas, estimamos que no es viable en este caso declarar procedente la excepción prevista en el numeral quinto del artículo 831 del Estatuto Tributario

⁶ De acuerdo con el numeral segundo del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos quedarán en firme "desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos."

⁷ De acuerdo con el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011, "los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato".

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

contra el mandamiento de pago que libró el Ministerio de Vivienda mediante auto. Se lee de la norma que la excepción consiste en: *"La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo"*.

Recordemos que la citada excepción tiene por objeto suspender el proceso de cobro coactivo que se esté adelantando⁸, y conforme el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011 – referenciada líneas arriba-, no hay lugar a la suspensión del proceso por la admisión de la demanda contra dichos actos. Pues en consonancia con lo dicho en respuesta anterior y en la 2.2., en este caso la principal fuente normativa del procedimiento administrativo de cobro coactivo es el CPACA, y en lo que no resulte contrario al mismo, se aplicarán las reglas del Estatuto Tributario.

En esta medida, nos permitimos citar nuevamente el siguiente extracto de jurisprudencia:

"(...) la Sala estima que las excepciones de falta de ejecutoria del título ejecutivo y de interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, consagradas en los ordinales 3.º y 5.º del ET, no son aplicables al caso debatido, pues las mismas pretenden desvirtuar el carácter ejecutivo de un acto administrativo regido por el CPACA con base en las normas sobre ejecutoria establecidas en el ET para títulos ejecutivos de naturaleza tributaria."⁹ (Subrayado propio).

Como resultado, la excepción prevista en el numeral quinto en comentario, no es procedente contra los actos administrativos de contenido no tributario pues ello iría en contravía de lo previsto en el artículo 101 del CPACA. De modo que, ante la improcedencia de esta excepción, esto no es motivo para que la Entidad no pueda seguir adelante con el proceso administrativo de cobro coactivo en el caso que nos ocupa. Pues bien, la suspensión de este proceso administrativo sucederá sólo en los dos eventos previstos en el numeral 1 y 2 del artículo 101 ibidem.

iii) Frente a la solicitud de suspensión del proceso administrativo:

Frente a la solicitud de suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo impetrada por el recurrente, considera el despacho lo siguiente:

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 47001-23-31-000-2008-00196-01(18216). Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil trece (2013). Reiterado en: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Radicación número: 70001 23-33-000-2012-00038-01(20941). Bogotá D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016). 27 Ibidem.

⁹ Ibidem

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

Tal como se expresó en anteriores acápite la suspensión del proceso de administrativo que nos ocupa sucederá en ocasión a dos eventos plenamente establecidos en los numerales primero y segundo del artículo 101 de la Ley 1437 de 2011. En lo que corresponde al caso objeto de estudio, avizora la Cartera Ministerial, que la suspensión deprecada cumple con los parámetros establecidos en el numeral segundo del artículo 101 ibídem, esto es:

- i) *La solicitud realizada por el ejecutado*
- ii) *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.*

Por lo expuesto, procede la suscrita Oficina Asesora Jurídica a conceder la suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo; asimismo colige aplicar lo previsto en los últimos incisos del numeral 2. del artículo 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto a mantener las medidas cautelares decretadas en el auto de mandamiento de pago librado el 4 de julio de 2023 contra el Municipio de Chibolo y la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa.

En mérito de lo expuesto, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica,

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto de fecha 6 de junio de 2024, por medio del cual se declara no probadas las excepciones de *"Falta de ejecutoria del título ejecutivo complejo y por ende su falta de integración y desconocimiento del artículo 829 del Estatuto Tributario"*, excepciones propuestas dentro del proceso Administrativo de Cobro Coactivo No. 0026 de 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: SUSPENDER el proceso de Cobro Coactivo en los términos del numeral 2 del art. 101 de la ley 1437 de 2011, advirtiéndole que sin perjuicio de la suspensión podrán decretarse y practicarse las medidas cautelares que este despacho considere pertinentes.

TERCERO: ADVERTIR que contra el presente auto no procede ningún recurso.

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

FORMATO: AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE RESOLVIÓ LAS EXCEPCIONES

PROCESO: PROCESOS JUDICIALES Y ACCIONES CONSTITUCIONALES

Versión: 6.0, **Fecha:** 21/07/2024, **Código:** PJC-F-14

CUARTO: NOTIFICAR al ejecutado del la presente Providencia de conformidad con el artículo 565 y siguientes del Estatuto Tributario.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Jurisdicción Coactiva

Del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Proyectó: Ángela Guardiola

Revisó: Rodrigo Bernal

Fecha: 20/08/2024