

Señores

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL VALLE DEL CAUCA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

GRUPO DE COBRO COACTIVO

responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co

TIPO DE PROCESO: COBRO COACTIVO

EXPEDIENTE: PCC-2024-008

ENTIDAD AFECTADA: DISTRITO DE BUENAVENTURA

EJECUTADOS: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA Y OTROS

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá D.C., abogado titulado y en ejercicio, portador de la tarjeta profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad de apoderado especial de **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**, tal como consta en el poder anexo, de manera respetuosa y encontrándome dentro del término legal, mediante este escrito me permito presentar **RECURSO DE REPOSICIÓN** contra el Auto No. 028 del 08 de abril de 2025, mediante el cual se libró mandamiento de pago contra mi representada y otras, por valor de **DIECINUEVE MILLONES CIENTO NOVENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS M/CTE (\$19.199.389,82)**, conforme con los argumentos que se exponen a continuación:

I. OPORTUNIDAD

En primera medida, cabe aclarar que el presente escrito se presenta dentro del término otorgado por el Despacho en el artículo quinto del mandamiento de pago, según el cual frente a esta providencia procede recurso de reposición que debe interponerse dentro de los tres (03) días siguientes a su notificación, la cual se surtió el 07 de mayo de 2025. Así las cosas, el término mencionado correrá así: 08, 09 y 12 de mayo¹, motivo el cual, atendiendo a que el término de vencimiento es la última fecha mencionada, nos encontramos dentro de la oportunidad correspondiente para presentar el respectivo recurso.

II. RAZONES DE LA INCONFORMIDAD

- **Desconocimiento de las formas propias del juicio**

El presente recurso de reposición se sustenta en que el trámite del proceso de cobro coactivo de la Contraloría General de la República está desconociendo las normas propias del juicio, lo que a luces del

¹ Los días 10 y 11 de mayo de 2025 no son hábiles por ser fin de semana

artículo 29 de la Constitución Política y la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, desconoce el debido proceso inmerso en las actuaciones administrativas y judiciales. Ello es así porque el despacho fundamenta su decisión y procedimiento, en las normas relativas al proceso ejecutivo previstas en el Código General del Proceso, aun cuando debe ser de su conocimiento que al proceso de cobro coactivo le es aplicable el Estatuto Tributario y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como se pasará a demostrar a continuación:

Para comenzar, es necesario recordar que el artículo 29 de la Constitución Política dispone que el debido proceso, como derecho fundamental, es aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En el mismo sentido, la norma superior indica que, dentro de las garantías que incluye este derecho, se encuentra el deber de juzgar “(...) *con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*”.

Bajo esta premisa, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre la importancia de que el juzgador observe las formas propias de cada juicio y su correlación con la garantía del debido proceso. En relación con ella, ha dicho:

*“Para que la protección del debido proceso sea efectiva, es necesario que las pautas procesales estén previamente definidas por el legislador, pues, de lo contrario, la función jurisdiccional quedaría sujeta a la voluntad y arbitrio de quienes tienen la función de solucionar los conflictos de los asociados y de resolver sobre la interdependencia de sus derechos. La previa definición legal de los procedimientos que constituyen el debido proceso ha sido llamada por la Carta Fundamental como “formas propias de cada juicio”, y constituye la garantía de referencia con que cuentan las personas para determinar en qué momentos la conducta de los jueces o de la administración, se sale ilegítimamente de los cauces de la legalidad. Resulta contrario al ordenamiento jurídico el que un funcionario encargado de adelantar procedimientos judiciales o administrativos que resuelvan sobre derechos subjetivos proceda conforme su voluntad, desconociendo las pautas que la ley le ha señalado para el ejercicio de su función. **La libertad de escoger las formas de los juicios perjudicaría a los administrados, antes que agilizar y personalizar la aplicación de la justicia; traería confusión y caos en el seno de la sociedad y pondría en entredicho el pilar de la seguridad jurídica**”². (Negritas fuera del texto original)*

En el mismo sentido, el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional señaló:

“El derecho a ser juzgado con la plenitud de las formas propias de cada juicio implica el establecimiento de esas reglas mínimas procesales, entendidas como “(...) el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del juicio, determinan los procedimientos o trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas.”. De esta forma, dicho presupuesto se erige en garantía del principio de legalidad que gobierna el debido proceso, el cual “(...) se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de Derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter

² Corte Constitucional, Sentencia SU-429 del 19 de agosto de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*legem*³.

Como vemos, la observancia de las formas propias de cada juicio no solo está íntimamente ligada con el derecho fundamental al debido proceso, sino con principios de índole constitucional como la seguridad jurídica, legalidad y juridicidad, entre otros, que deben aplicarse estrictamente en las actuaciones judiciales y administrativas, a efectos de garantizar al destinatario su derecho al debido proceso.

Así las cosas, para el alto tribunal constitucional es imprescindible atender los procedimientos establecidos por el legislador, de modo que al juzgador le está vedada la posibilidad de escoger libremente las formas del juicio, pues de otra manera se perjudicaría gravemente el debido proceso y la seguridad jurídica.

Pues bien, a partir de este razonamiento, debe advertirse que la Contraloría General de la República está desconociendo las formas propias del procedimiento de cobro coactivo en desmedro del debido proceso de mi representada, en atención a que se fundamentó en las normas relativas al proceso ejecutivo del Código General del Proceso, aun cuando debía aplicar el procedimiento contemplado en el Estatuto Tributario, por disposición expresa de la Ley 1066 de 2006.

De tal manera, es necesario recordar que el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 reguló ampliamente la potestad de cobro coactivo en cabeza de las entidades públicas, en los siguientes términos:

*“Artículo 5°. 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**”.* (Negrillas fuera del texto original)

Entonces, por disposición del legislador, las entidades públicas cuentan con la facultad de cobro coactivo para hacer efectivas las obligaciones a su favor y, para el efecto, deben seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. En refuerzo de lo anterior, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en sus artículos 98 y siguientes, reguló lo atinente al procedimiento administrativo de cobro coactivo de todas las entidades públicas, así:

“ARTÍCULO 100. REGLAS DE PROCEDIMIENTO. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496 del 5 de agosto de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

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. (Negritas fuera del texto original)

En este orden de ideas, tanto la Ley 1066 de 2006 como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establecen que las normas aplicables al procedimiento de cobro coactivo son las contenidas en el Estatuto Tributario.

Por esta razón, el Manual de Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República (contenido en las Resoluciones 5844 del 17 de abril de 2007 y 6372 del 30 de agosto 2011), prevé que el procedimiento de cobro coactivo adelantado por los entes de control fiscal se regula por las normas del Estatuto Tributario, así:

*“ARTÍCULO 10. NORMAS QUE GOBIERNAN EL PROCESO ADMINISTRATIVO PARA EL COBRO POR JURISDICCIÓN COACTIVA. Para cobrar los créditos fiscales que nacen de los títulos ejecutivos a que se refiere el Capítulo I de la presente resolución, **se seguirá el Proceso de Jurisdicción Coactiva establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita;** en concordancia con la Ley 42 de 1993, los Códigos de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo y demás normas que los complementen y que hagan eficaz y eficiente el cobro por jurisdicción coactiva, con sujeción a la Garantía Constitucional del Debido Proceso.*

(...)

*PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 3 de la Resolución 6372 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Se aplicarán al procedimiento administrativo de cobro coactivo las normas establecidas en el Título VIII, artículos 823 al 849-4 del Estatuto Tributario, igualmente otras disposiciones contempladas en dicho Estatuto que regulen aspectos procesales como el de **Notificaciones, Acuerdos de Pago, Presentación de Escritos y Recursos;** así como las demás normas concordantes con el procedimiento administrativo coactivo”. (Negritas fuera del texto original)*

De conformidad con lo anterior, el artículo 13 de la Resolución 5844 del 17 de abril de 2007 establece de manera clara el término para presentar excepciones, las excepciones procedentes contra el mandamiento de pago, el trámite de las mismas y los recursos; entre otros aspectos, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 13. ETAPA COACTIVA. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Resolución 6372 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las actuaciones administrativas de la etapa del cobro coactivo son las siguientes:

*7. Término para pagar o presentar excepciones: **Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar el monto de la deuda con sus respectivos intereses. Dentro del mismo término, podrán proponerse mediante escrito las excepciones contempladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, descrito en la etapa siguiente**”.* (Negritas fuera del texto original)

Como se aprecia, el Manual de Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República es claro en advertir que la disposición aplicable al procedimiento de cobro coactivo adelantado por dicha entidad es el Estatuto Tributario y, en lo no contemplado, las demás normas concordantes, de modo que esta norma es la que debe aplicarse al presente procedimiento. Sin embargo, en evidente vulneración al debido proceso de mi representada, se aplicaron normas del Código General del Proceso, lo que atenta claramente contra el principio de seguridad jurídica y legalidad, más aún si se considera que se otorgó un término de diez (10) días para presentar excepciones y de cinco (5) para pagar, aun cuando el manual y el Estatuto Tributario establecen que para estas dos etapas existe un término de quince (15) días hábiles.

Por lo anterior, es necesario que la Contraloría General de la República revoque el mandamiento de pago, y adecúe el procedimiento a lo previsto en su propio manual de cobro coactivo y a las respectivas disposiciones del Estatuto Tributario, a efectos de garantizar el debido proceso de mi procurada como destinataria de la actuación administrativa.

Por último, debe señalarse que, aunque la Resolución REG-OGZ-0778-2021 del 20 de abril de 2021 derogó las resoluciones antes señaladas, dicho acto administrativo perdió vigencia mediante la Resolución OGZ-808 de 2022, de manera tal que las Resoluciones 5844 del 17 de abril de 2007 y 6372 del 30 de agosto 2011 están plenamente vigentes dada su reviviscencia automática.

- **Desconocimiento de los requisitos del mandamiento de pago - Indebida notificación de los títulos ejecutivos**

Una vez aclaradas las normas aplicables al presente procedimiento de cobro coactivo, es claro que el mandamiento de pago no cumple con los requisitos previstos en la Resolución 5844 del 17 de abril de 2007, pues carece de diferentes elementos que debe contener este acto administrativo, como se señalará

a continuación.

En efecto, el mandamiento de pago no sólo adolece de defectos por vulnerar el debido proceso de mi representada al otorgarle términos distintos a los aplicables al procedimiento, sino que tampoco cumple con los requisitos contemplados en el artículo 11 de la Resolución 5844 del 17 de abril de 2007, que se señalan a continuación:

“ARTÍCULO 11. REQUISITOS PARA INICIAR PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO. Para iniciar proceso administrativo de cobro por jurisdicción coactiva, deben verificarse los siguientes requisitos:

- 1. Que los títulos ejecutivos contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible de pagar una suma líquida de dinero a favor del Tesoro Público.*
- 2. En los títulos ejecutivos deben indicarse los datos completos de los ejecutados, nombre o razón social, identificación, tipo de obligación, individual, solidaria o conjunta, distinguir a quien se le deja la obligación si a la persona jurídica o natural. En caso de que el deudor sea persona jurídica debe acompañarse el certificado de existencia y representación legal actualizado.*
- 3. Debe existir coherencia entre la parte considerativa y la resolutive de los títulos ejecutivos.*
- 4. Las notificaciones de los títulos ejecutivos deben haberse realizado conforme lo establezcan las normas legales vigentes sin omitir ninguno de sus requisitos. Anexar la notificación personal del título ejecutivo, constancia de fijación y desfijación cuando se trate de notificación por edicto, así como la constancia del correo certificado a que hace alusión el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo.***
- 5. La inclusión de las normas vigentes al momento de proferirse los actos administrativos, con sus modificatorias y derogaciones.***
- 6. En las notificaciones de las decisiones deben señalarse los recursos que proceden y ante quién se pueden interponer.*
- 7. Anexar la constancia de firmeza y ejecutoria del título ejecutivo que no presente confusión.***
- 8. Para efecto del cobro por jurisdicción coactiva se remitirá a la dependencia competente el título ejecutivo, con las formalidades señaladas en el reglamento del proceso de cobro coactivo.*

Será válido para todos los efectos legales el traslado del original de los títulos ejecutivos producidos en los procesos de responsabilidad fiscal, sancionatorios y disciplinarios, surtidos mediante la plataforma SAE, y en adelante, igualmente, se remitirán en físico y por SAE.

9. Relación de bienes del deudor si se conocen.

10. Cuando se hayan interpuesto recursos contra los títulos remitidos para su cobro, enviar copia legible de las providencias que resolvieron los recursos debidamente notificados.

11. El cuaderno de medidas cautelares, en caso de haberse decretado medidas cautelares en el Proceso de Responsabilidad Fiscal, así como los títulos de depósito judicial, debidamente endosados a las dependencias de cobro coactivo respectivo.

12. Adjuntar junto a los demás documentos anteriormente descritos, las pólizas de seguros que amparen a los responsables y demás garantías, con sus respectivos anexos como contrato de seguros, condiciones generales, cláusulas adicionales, modificaciones y adiciones. (Negrillas fuera del texto original)

Así las cosas, en la notificación del mentado mandamiento de pago no se adjuntaron los documentos aquí señalados como la copia de los recursos interpuestos, las pólizas de seguro junto sus anexos, ni la constancia de firmeza de los títulos ejecutivos. Por lo anterior, es evidente que no se cumplió con los requisitos previstos en el manual de cobro coactivo para la expedición y notificación del mandamiento de pago.

Además de dichos documentos, en el caso concreto se desconoció el numeral 4 de la citada norma, por cuanto no se notificaron en debida forma y sin omitir ninguno de sus requisitos, los títulos ejecutivos complejos que sirvieron de base para el proceso de cobro coactivo, especialmente, el Fallo con Responsabilidad Fiscal Auto N.º 013 del 15 de noviembre de 2023, el Auto No. URFR-1548 del 15 de diciembre de 2023, la constancia de ejecutoria del 19 de diciembre de 2023, y el oficio No. 2023IE0135362, toda vez que se puede advertir que en el mensaje de datos nunca fueron recibidos dichos documentos por mi representada, pues lo único que se anexa en el auto a notificar, es el Auto No. 028 de abril 8 del 2025 que aquí se recurre, tal como se advierte del contenido del mensaje de datos:

Acompaña al presente aviso copia íntegra del acto administrativo así:
Anexo: Copia del Auto Contenido en 09 folios Útiles.

Así las cosas, es claro que no se cumple por parte del despacho, con lo contenido en el numeral 4 del artículo 11 de la Resolución Orgánica 5844 del 17 de abril de 2007, toda vez que la notificación del título ejecutivo no se realizó conforme lo establecen las normas legales vigentes y sin omitir ninguno de sus requisitos, todo lo contrario, el ente de control realizó la entrega efectiva del mensaje, pero de manera incompleta si se tiene en cuenta la ausencia de los anteriores anexos.

III. PETICIÓN

Comedidamente, solicito se **REVOQUE** el mandamiento de pago Auto No. 028 del 08 de abril de 2025 y, en su lugar, **ARCHIVE** el presente proceso por no cumplirse los requisitos para iniciar el proceso administrativo de cobro coactivo, contenidos en el artículo 11 de la Resolución Orgánica 5844 del 17 de abril de 2007.

De manera subsidiaria, solicito que, en el remoto e improbable evento que el despacho considere continuar con el procedimiento de cobro coactivo, este se lleve a través de las disposiciones del Estatuto Tributario, tal y como lo establece el Manual de Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República.

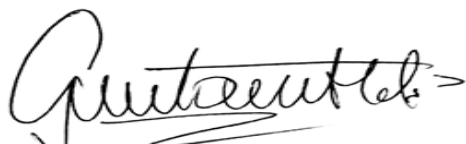
IV. ANEXOS

1. Poder debidamente otorgado al suscrito.
2. Certificado de Existencia y Representación Legal de La Previsora S.A. Compañía de Seguros, expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia.

V. NOTIFICACIONES

- El suscrito recibe notificaciones en la dirección electrónica: notificaciones@gha.com.co
- Mi representada La Previsora S.A. Compañía de Seguros, recibirá notificaciones en el correo electrónico: notificacionesjudiciales@previsora.gov.co

Atentamente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. No 19.395.114 expedida de Bogotá.

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