

## **INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

### **CARTERA DE LA ENTIDAD 2021-2022 SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**

**CGR-CDSCDR No. 45  
Diciembre de 2023**

**INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN  
CARTERA DE LA ENTIDAD 2021-2022  
SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**

<b>Vicecontralor General con funciones de Contralor General</b>	Carlos Mario Zuluaga Pardo
<b>Contralor Delegado Sector Comercio</b>	Rodolfo Enrique Zea Navarro
<b>Directora de Vigilancia Fiscal</b>	María Cristina Quintero Quintero
<b>Directora de Estudios Sectoriales</b>	Helmer Fernando Cabrera Ramos
<b>Supervisor</b>	Carmen Teófila Perafán Garcia
<b>Equipo de Trabajo:</b>	Angela P Sánchez Hurtado- Líder Claudia Bermeo Valencia Kelly Johanna Almeyda Quintero Wiston González Molina

## Tabla de contenido

1	CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS .....	4
1.1	ASUNTO EN CUESTIÓN.....	5
1.2	OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN .....	7
1.3	ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN .....	8
1.4	HECHOS RELEVANTES DEL ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN .....	10
1.5	IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA.....	11
1.6	RESUMEN EJECUTIVO .....	11
1.7	DESCRIPCIÓN DE LA MATERIA OBJETO Y EL ALCANCE .....	11
1.8	CRITERIOS DE AUDITORIA.....	15
1.9	EXPLICACIÓN Y RAZONAMIENTO DE LOS MÉTODOS.....	16
1.10	CONCLUSIÓN.....	16
1.11	CONCEPTO .....	17
1.12	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	17
2	RESULTADOS .....	19
	ANEXOS.....	62
	Muestra Cartera Multas y Sanciones .....	62
	Muestra de cartera castigada.....	63

816111

Doctor

**BILLY ESCOBAR PEREZ**

Superintendente Superintendencia de Sociedades

webmaster@supersociedades.gov.co

nimartinez@supersociedades.gov.co

fabianm@supersociedades.gov.co

Bogotá

Respetado doctor Escobar:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Actuación Especial de Fiscalización-AEF sobre Cartera de la Superintendencia de Sociedades, vigencias 2021 y 2022, en cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras ISSAI.

Esta actuación se adelantó de conformidad con el trámite previsto en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0055 del 10 de noviembre de 2022 de la CGR; a efectos de verificar el cumplimiento de la normatividad prevista en materia del manejo y recaudo de la cartera de la entidad en la etapa de cobro coactivo, por multas impuestas en la Superintendencia, correspondientes a las vigencias 2021 y 2022.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como, el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto de la AEF.

Es obligación de la CGR expresar con independencia, una conclusión sobre el manejo y recaudo de la cartera de la entidad en la etapa de cobro persuasivo y coactivo, por multas y sanciones impuestas, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la actuación realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la Actuación Especial de Fiscalización, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 0052 del 15 de julio de 2022, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

---

<sup>1</sup> Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS - ISSAI (por sus siglas en ingles)

<sup>2</sup> Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la actuación destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La actuación incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por la Superintendencia.

La AEF es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en la que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la CGR, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana, y de cuyos resultados se podrían endilgar posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Gestión Documental- SGDA de APA, establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a las entidades dentro del desarrollo de la AEF, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

## 1.1 ASUNTO EN CUESTIÓN

La evaluación al manejo y recaudo de la cartera de la entidad por contribuciones y multas que se encuentran en etapa de cobro coactivo vigencias 2021 y 2022 en la Superintendencia de Sociedades.

La Resolución 2021-01-091601 del 23-03-2021 “*Por medio de la cual se deroga la Resolución 561-001109 del 19 de octubre de 2017 y se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Superintendencia de Sociedades*”, la cual tiene como objetivo señalar las pautas generales y los elementos conceptuales básicos referentes al cobro persuasivo y coactivo de la cartera de la Superintendencia de Sociedades, para lograr el recaudo de la misma de una manera ágil, eficiente y oportuna, con sujeción a las normas constitucionales y legales vigentes sobre la materia, respecto de las etapa del procedimiento administrativo de cobro en los artículos 10 y 11:

### **Etapa Persuasiva**

Corresponde al conjunto de acciones adelantadas por el Grupo de Cartera de la Superintendencia de Sociedades para invitar al deudor a cancelar sus obligaciones, previo al inicio de la etapa coactiva y con el fin de evitar su inicio y así obtener el pago de manera más expedita y beneficiosa para las partes.

En esta etapa, que no resultará obligatoria en todos los casos, se ubicará al deudor a través de las diferentes bases de datos que estén a disposición de la Superintendencia y demás posibilidades de búsqueda existentes, tales como RUES, SIGS, internet, etc. Una vez localizado el deudor, se le extenderá oficialmente, por lo menos, una (1) invitación escrita y/o por medios virtuales, para que en forma voluntaria cancele la obligación y evite el inicio del proceso coactivo. Se efectuará la primera búsqueda de bienes del deudor.

La etapa de cobro persuasivo comprende los ciento veinte (120) días hábiles siguientes a la exigibilidad de la obligación según el tipo de acreencia. En todo caso, una vez agotadas las gestiones de cobro persuasivo, habiendo resultado infructuosas, se podrá iniciar el cobro coactivo antes de completado el período establecido para dicha etapa persuasiva.

Una vez el Grupo de Notificaciones Administrativas expida la constancia de ejecutoria del acto administrativo de incumplimiento de facilidad de pago, el expediente deberá ser trasladado mediante memorando al Grupo de Cobro Coactivo y Judicial para lo de su competencia.

Así mismo, una vez cumplida la etapa de cobro persuasivo, con la renuencia del deudor a efectuar el pago o a acceder a una facilidad de pago, se deberá dar traslado del expediente mediante memorando al Grupo de Cobro Coactivo y Judicial para lo pertinente.

### **Etapa Coactiva**

Esta etapa se inicia librando el mandamiento de pago. Para el cobro coactivo de las deudas a favor de la Superintendencia de Sociedades, deberá seguirse el procedimiento administrativo de cobro coactivo que se establece en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, y demás normas a que este estatuto remite, de conformidad con lo indicado en el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, del Decreto 4473 de 2006 y los artículos 98 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Esta etapa comprende desde el mandamiento de pago, la notificación al deudor, la oportunidad para proponer excepciones y pedir o presentar pruebas, el acto que declara probadas las excepciones total o parcialmente u ordena seguir adelante con la ejecución, según el caso, además de la gestión de remate de bienes, hasta el acto de terminación del proceso coactivo.

La etapa coactiva incluye también el decreto, práctica y levantamiento de medidas cautelares, aplicación de títulos de depósito judicial producto de los embargos, avalúo de bienes, liquidación y aprobación del crédito y costas, y, remate de bienes embargados.

Para el embargo, secuestro y remate de bienes, y, en los aspectos compatibles y no contemplados por el Estatuto Tributario, se observarán en el procedimiento administrativo de cobro las disposiciones del Código General del Proceso que regulan el tema.

**Otras Gestiones:** A continuación, se detallan las otras gestiones adelantadas por la superintendencia en materia de cobro coactivo:

**Imagen No. 1- Otras Gestiones adelantadas por la Superintendencia de Sociedades**



Fuente: Información suministrada por la entidad en presentaciones de conocimiento entidad

- **Notificaciones<sup>3</sup>:**

Se notifica de manera personal, por aviso, por conducta concluyente, por edicto y por estado conforme al Estatuto Tributario (artículos: 565, 566, 567, 568, 826 y 849), Código de Procedimiento Administrativo (artículo 72) y el Código General del Proceso (artículos: 291 y 301).

Para el procedimiento especial de la notificación del mandamiento de pago aplica el artículo 826 del Estatuto tributario y el artículo 104 de la Ley 2010 del 2019 que adiciono el artículo 565 del Estatuto Tributario toda vez que dispone la obligación de agotar la notificación personal del mandamiento, en caso de no ser posible se hará por correo y, ante el fracaso de estas, se notificará mediante aviso.

## 1.2 OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

La Actuación Especial de Fiscalización tuvo origen en auditorias financieras de las vigencias 2021 y 2022, donde se evidenció subestimación de los estados financieros, en Cuentas por cobrar de difícil recaudo.

### Objetivo General

Evaluar la gestión fiscal oportuna en el cobro, recaudo y manejo de cartera de la entidad vigencias 2021-2022.

<sup>3</sup> Manual de Gestión de cobro persuasivo y coactivo versión 008 del 28-10-2022

#### Objetivos específicos<sup>4</sup>:

- Evaluar legal y financieramente la gestión fiscal adelantada por la Superintendencia, respecto de la oportunidad en el cobro, recaudo y manejo de la cartera correspondiente a las vigencias 2021-2022.
- Verificar la efectividad de los controles establecidos por Superintendencia, para evaluar el cumplimiento oportuno de la gestión de cartera vigencias 2021-2022.

### 1.3 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Con el fin de dar cumplimiento a los dos (2) objetivos específicos planteados en el CAT\_1747\_2023\_1<sup>5</sup> para evaluar la materia a auditar: “Cartera de la entidad”, esta se hará de manera transversal teniendo en cuenta que en este procedimiento intervienen tanto las áreas misionales como de apoyo, con base en la muestra seleccionada de los expedientes que cubren las vigencias de 2021 y 2022, verificando los factores de riesgos seleccionado: Legalidad, Idoneidad, Eficacia, Consistencia de la Información y Oportunidad.

Así mismo, se evaluarán los soportes y cumplimiento de requisitos por parte de la entidad en el castigo de cartera en las vigencias 2021 y 2022 de acuerdo a las resoluciones donde se realizó el castigo por parte de la Superintendencia.

Los conceptos de los ingresos con que cuenta la superintendencia de sociedades, son:

- **Contribuciones:** Cartera representada por el valor de las contribuciones liquidadas a cargo de las sociedades sometidas a la vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades, resultado de aplicar la tarifa establecida anualmente mediante resolución general sobre el monto de los activos totales que registren estas a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior o que figuren en el último balance general con corte a 31 de diciembre, según lo previsto en el artículo 44 de la Ley 1429 de 2010.

De acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, una vez establecida la tarifa de contribución mediante resolución general, el valor mínimo a pagar se representará en términos de la Unidad de Valor Tributario – UVT

---

<sup>4</sup> Aprobados en CES No. 17 del 18-07-2023

<sup>5</sup> APA BIZAGI

- **Multas:** Cartera correspondiente al conjunto de derechos a favor de la Superintendencia de Sociedades contenidos en actos administrativos y jurisdiccionales, debidamente ejecutoriados, que imponen multas a personas naturales o jurídicas por el incumplimiento a las órdenes de la Superintendencia, el quebrantamiento de las leyes o sus propios estatutos, en los términos previstos en el numeral 3° del artículo 86 de la Ley 222 de 1995 en concordancia con el inciso 3° del artículo 34 de la Ley 1474 de 2011 y la Ley 1116 de 2006, así como las demás normas concordantes.

Así mismo, corresponde a las sanciones derivadas del incumplimiento del régimen cambiario en materia de inversión extranjera en Colombia, inversión colombiana en el exterior por parte de personas naturales y jurídicas, así como sobre las operaciones de endeudamiento externo efectuadas por empresas o sociedades públicas o privadas, conforme la competencia asignada en el Decreto 1736 de 2020. De acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, a partir del 1 de enero de 2020, las sanciones y multas que impone la Superintendencia de Sociedades, que antes de dicha Ley se establecían con base en el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), deben ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario – UVT. Las actualizaciones de dichos valores se harán con base en el valor de la UVT vigente.

- **Vivienda- Créditos Hipotecarios:** Cartera conformada por los créditos otorgados por la extinta CORPORANONIMAS o por la Superintendencia de Sociedades a funcionarios, ex funcionarios y pensionados de la Entidad para la adquisición, construcción, mejora y liberación de gravamen hipotecario en los términos previstos en el Estatuto de Crédito para Vivienda, con fundamento en lo establecido en el artículo 15 del Decreto Ley 1695 de 1997.
- **Cuotas partes Pensionales:** Cartera compuesta por las obligaciones correspondientes a cuotas partes pensionales en relación con las cuales la Superintendencia de Sociedades asumió la obligación de pago de pensiones, en los términos del Decreto Ley 1695 de 1997 y en la resolución que ordena el reconocimiento y pago pensional que establezca la concurrencia con una o más entidades en el pago de dicha obligación pensional, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 490 de 1998, el Decreto Reglamentario 1404 de 1999 y demás normas de seguridad social.
- **Incapacidades, licencias de maternidad y paternidad:** Comprende la cartera correspondiente al conjunto de derechos a favor de la Superintendencia de Sociedades contenidos en actos administrativos donde se ordena a funcionarios o exfuncionarios de la entidad reembolsar valores por concepto de salarios cancelados y correspondientes a una incapacidad laboral, licencia de maternidad o licencia de paternidad, que por causas imputables a él, no son reconocidas económicamente total o parcialmente por parte de

las Empresas Promotoras de Salud - E.P.S., por la Administradora de Riesgos Laborales - A.R.L. o los Fondos de Pensiones, según corresponda.

- Otras acreencias: De manera general, la cartera de la Superintendencia de Sociedades estará conformada por aquellos títulos que prestan mérito ejecutivo para iniciar proceso de cobro coactivo, enunciados en el artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como aquellas obligaciones civiles o comerciales en las que la entidad desarrolle una actividad de cobranza, y que no están específicamente detalladas en las clasificaciones antes previstas.

#### **1.4 HECHOS RELEVANTES DEL ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

En la AEF, se evidenciaron diversas situaciones que pueden afectar directamente los recursos por cobro a través de coactiva de cartera; entre ellas:

1. De acuerdo a lo señalado por la entidad, su planta de personal en el grupo de cobro coactivo, que disponen actualmente no es suficiente, situación que genera muchas falencias e inoportunidad en el proceso de cobro; puesto que cada funcionario de este grupo, tiene repartos en promedio de más de 1200 (mil doscientos) procesos para gestionar.
2. Ausencia de información en los expedientes en cuanto a las actuaciones pendientes a realizar por parte de la Superintendencia de Sociedades referente a procesos de cobro coactivo que no se puedan seguir avanzando procesalmente, debido a que existen demandas de nulidad contra el acto que impone la sanción o el de mandamiento de pago, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
3. Carencia de mecanismos y procedimientos definidos dentro del manual de gestión de cobro, así mismo se observa que la entidad no ha desarrollado un mecanismo de análisis financiero, en cuanto a verificar proporcionalidad de la gestión a contratar o desarrollar en el país extranjero para hacer exigible la obligación y el valor de la obligación, toda vez que al carecer de estas directrices, se corre el riesgo de no contar con unidad de criterios para actuar en casos como los mencionados que contengan obligación con deudor extranjero, estas obligaciones terminan siendo objeto de castigo de cartera contable (por incobrabilidad) o susceptible de que se declare la prescripción por falta de una gestión efectiva o ausencia de directrices para estos casos en su manual de cobro coactivo.
4. En el aplicativo SIGS- Sistema Gestión de la SuperSociedades, se evidenciaron inconsistencia de información de una empresa, que no coincide con los reportado en el RUES.

## 1.5 IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA

En virtud de las funciones constitucionales asignadas a la Contraloría General de la República en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, esta Actuación se adelantó de conformidad con el trámite previsto para la AEF, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0055 del 10 de nov de 2022 *“Por la cual se adopta la Guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización en el Marco de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI (por sus siglas en inglés), en la Contraloría General de la República”*.

## 1.6 RESUMEN EJECUTIVO

Como resultado de la AEF, la CGR determinó ocho (8) hallazgos; de los cuales uno (1) tiene incidencia fiscal por \$128.870.000; dos (2) con presunta incidencia disciplinaria, los cuales fueron dados a conocer a la Superintendencia de Sociedades, oportunamente y fue evaluada su respuesta.

**Tabla No. 1- Relación de Hallazgos**

No. Hallazgo	Denominación	Connotación				
		A	D	P	F	Valor fiscal (\$)
1	Gestión cobro proceso C.C. 72167941. (DF). Cuantía \$128.870.000.	X	X		X	128.870.000
2	Etapas Procesales Procedimiento cobro coactivo.	X	X			0
3	Procedimiento de cobro coactivo para obligaciones en el exterior	X				0
4	Notificaciones oportunas del mandamiento de pago por aviso	X				0
5	Gestión búsqueda de bienes y medidas cautelares expediente CC No. 8701001	X				0
6	Procedimiento procesos de intenciones sin oportunidad de cobro o soportes adecuados	X				0
7	Información reportada en SIGS- Sistema Gestión de la SuperSociedades	X				0
8	Formato Castigo de Cartera – vigencia 2022	X				0

Fuente: Elaboración CGR

## 1.7 DESCRIPCIÓN DE LA MATERIA OBJETO Y EL ALCANCE

La materia objeto de la AEF, se dirigió a evaluar los 11 expedientes seleccionados, que se encontraban en etapa de cobro coactivo con el fin de verificar la oportunidad en las gestiones adelantadas, en especial en el proceso de notificaciones, búsqueda de bienes, medidas cautelares y determinar que se adelantaron todas las actuaciones contenidas en el Estatuto Tributario y CPCA, así como en el Procedimiento de cobro coactivo de la entidad.

Para las vigencias auditadas, de acuerdo con la información entregada, con corte 31-12-2022 (acumulado) en cartera existen 16.856 expedientes en valor de \$95.159.770.716 de los cuales 14.123 expedientes están en cobro coactivo o persuasivo, por contribuciones (8.8817) y por multas (5.306) en cuantía total de \$78.301.786.002 cuya fecha de imposición data desde 1997 a 2022.; y para cartera de difícil recaudo se evidenció baja en cuentas por cobrar en 2021 y 2022 de 1.460 casos.

En el inventario de coactivo no existe cartera por concepto de cuotas partes pensionales, créditos hipotecarios, incapacidades y otras acreencias.

A continuación, se detalla por años la cartera discriminada por cantidad de procesos, valor y edad, por concepto de contribuciones:

**Tabla No. 2- Cartera de la Supersociedades por concepto de contribuciones**

CONTRIBUCIONES	8817	\$	20.477.699.120,03	
2000	11	\$	22.867.000,00	
2001	23	\$	25.334.499,00	
2002	17	\$	38.382.232,00	
2003	16	\$	46.202.400,00	
2004	12	\$	28.468.000,00	
2005	13	\$	34.254.000,00	
2006	11	\$	22.886.000,00	
2007	6	\$	9.589.000,00	
2008	41	\$	65.511.377,00	Mayores a 5 años
2009	58	\$	100.723.341,00	\$ 4.016.967.678,95
2010	61	\$	339.913.673,00	
2011	54	\$	175.006.617,00	
2012	102	\$	1.621.991.795,30	
2013	87	\$	271.670.384,00	
2014	55	\$	273.002.500,00	
2015	193	\$	361.361.324,65	
2016	292	\$	579.803.536,00	
2017	354	\$	699.872.688,00	Entre 3 y 5 años
2018	425	\$	780.083.328,00	\$ 9.431.789.694,58
2019	2328	\$	7.951.833.678,58	
2020	1191	\$	3.000.103.164,00	Menores a 3 años
2021	1401	\$	1.781.791.522,42	\$ 7.028.941.746,50
2022	2066	\$	2.247.047.060,08	

Elaboración: CGR de acuerdo a la información suministrada por la entidad

En la tabla No. 3, se detalla por años la cartera discriminada por cantidad de procesos, valor y edad, por concepto de multas:

**Tabla No. 3- Cartera de la Supersociedades por concepto de multas**

<b>MULTA</b>	<b>5306</b>	<b>\$ 57.824.086.882,43</b>	
⊕ 1997	7	\$ 16.611.000,00	
⊕ 1998	10	\$ 7.700.000,00	
⊕ 1999	16	\$ 41.623.243,00	
⊕ 2000	22	\$ 20.463.048,00	
⊕ 2001	7	\$ 7.418.768,00	
⊕ 2002	65	\$ 249.883.678,00	
⊕ 2003	15	\$ 108.669.080,00	
⊕ 2004	44	\$ 202.244.013,00	
⊕ 2005	46	\$ 235.839.183,00	
⊕ 2006	21	\$ 48.303.021,00	
⊕ 2007	55	\$ 222.203.686,00	<b>Mayores a 5 años</b>
⊕ 2008	74	\$ 670.600.167,00	\$ 27.077.639.738,37
⊕ 2009	124	\$ 2.639.030.169,23	
⊕ 2010	162	\$ 929.071.685,00	
⊕ 2011	165	\$ 963.884.188,71	
⊕ 2012	173	\$ 2.074.551.768,96	
⊕ 2013	393	\$ 2.581.947.432,24	
⊕ 2014	98	\$ 625.970.507,96	
⊕ 2015	645	\$ 9.726.995.804,83	
⊕ 2016	412	\$ 5.704.629.294,44	
⊕ 2017	349	\$ 4.054.674.852,57	<b>Entre 3 y 5 años</b>
⊕ 2018	331	\$ 5.106.165.665,95	\$ 13.168.570.638,80
⊕ 2019	292	\$ 4.007.730.120,28	
⊕ 2020	401	\$ 6.610.528.060,26	<b>Menores a 3 años</b>
⊕ 2021	880	\$ 7.290.243.377,00	\$ 17.577.876.505,26
⊕ 2022	499	\$ 3.677.105.068,00	

Elaboración: CGR de acuerdo a la información suministrada por la entidad

**Tabla No. 4- Representatividad muestra a evaluar- contribuciones y multas**

<b>Universo Valor (\$)</b>	<b>Muestra Valor (\$)</b>	<b>Muestra Cantidad</b>
78.301.786.002	9.206.390.728	11,76%

Fuente: Elaboración equipo auditor

### **Castigo de Cartera<sup>6</sup>**

Así mismo, se evidencia que existen cuatro (4) actas de cartera vigencias 2021 y 2022 con causales como: Incobrabilidad, matrícula cancelada y/o fallecido, prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria.

<sup>6</sup> Resolución 2021-01-091601 del 23-03-2021 "Por medio de la cual se deroga la Resolución 561-001109 del 19 de octubre de 2017 y se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Superintendencia de Sociedades

"Cartera conformada por el conjunto de derechos a favor de la Superintendencia de Sociedades pendientes de pago, cualquiera sea su origen, respecto de los cuales se encuentre vencido el plazo para su pago y se configure su incobrabilidad por factores tales como la prescripción de la acción de cobro, la relación costo-beneficio negativa, la muerte de la persona natural sin bienes ubicados a su nombre, la cancelación de matrícula mercantil de la persona jurídica por extinción de su personería jurídica, la pérdida de fuerza ejecutoria del título o cualesquiera otra circunstancia cierta que impida el pago".

### Vigencia 2022

De acuerdo con las obligaciones presentadas en las actas de Comité de Cartera de la Supersociedades, las cuales son dos, con fecha de 5 de mayo y 30 de noviembre del 2022, donde se evidencian las cuentas por cobrar dadas de baja en esta vigencia, se discrimina de la siguiente manera:

**Tabla No. 5- Procesos de acuerdo con las actas de cartera 2022**

COMITE	NO. OBLIGACIONES	VALOR
MAYO 5 DE 2022	142	\$ 284.746.054
NOVIEMBRE 30 DE 2022	772	\$ 1.902.833.595
<b>TOTAL</b>	<b>914</b>	<b>\$ 2.187.579.649</b>

Fuente: Elaboración CGR

### Vigencia 2021

De acuerdo con las obligaciones presentadas en las actas de Comité de Cartera de la Supersociedades, las cuales son dos, con fecha 16 de septiembre y 30 de diciembre de 2021, donde se evidencian las cuentas por cobrar dadas de baja en esta vigencia, se discrimina de la siguiente manera:

**Tabla No. 6- Procesos de acuerdo con las actas de cartera 2021**

COMITE	NO. OBLIGACIONES	VALOR
SEPTIEMBRE 16 DE 2021	163	\$ 702.669.236,12
DICIEMBRE 30 DE 2021	383	\$ 1.087.489.829,00
<b>TOTAL</b>	<b>546</b>	<b>\$ 1.790.159.065</b>

Fuente: información suministrada por la entidad

Se seleccionaron veintinueve (29) procesos en la vigencia 2022 y veinte (20) en la vigencia 2021, los de mayor cuantía, donde se evaluará de manera general a través de lista de chequeo la cartera castigada y el cumplimiento de requisitos de acuerdo a la política contable de la superintendencia.

De lo anterior, se determinaron hallazgos; los cuales, se dejaron plasmadas dentro del presente informe.

## 1.8 CRITERIOS DE AUDITORIA

Tabla No. 7- Normatividad aplicada a la AEF

Fuente de Criterio	Criterio
Constitución Política de Colombia. (y todas sus modificaciones vigentes al 2021 y 2021)	El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente.
Ley 42 de 1993	Normatividad de organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen Derogado en algunos artículos por el decreto 403 de 2020. Vigentes: <u>Artículos 31 al 48 con algunas expresiones inexecutable.</u>
Ley 489 de 1998 y demás disposiciones que la modifiquen, adicionen y/o sustituyan.	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones que la modifiquen, adicionen y/o sustituyan.	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.  Principalmente el Título IV del CPACA, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO. Artículos 98 al 101.
Ley 1564 de 2012 y demás disposiciones que la modifiquen, adicionen y/o sustituyan.	Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1380 de 2021	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1736 de 2020 que modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones.
Ley 84 de 1873 (y todas sus modificaciones vigentes al 2021 y 2021)	Código Civil Colombiano.
Ley 222 de 1995 (y todas sus modificaciones vigentes al 2021 y 2021)	Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones.
Ley 1066 de 2006 y demás disposiciones que la modifiquen, adicionen y/o sustituyan.	Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.
Decreto 624 de 1989 y demás disposiciones que la modifiquen, adicionen y/o sustituyan	Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales",  Libro V Título VIII Procedimiento de Cobro Coactivo.
Decreto 1074 de 2015	"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo". ARTÍCULO 1.2.1.1. Superintendencia de Sociedades y Capítulo I sección I ARTÍCULO 2.2.2.1.1.1.
Decreto 2674 de 2012 (y todas sus modificaciones vigentes al 2021 y 2021)	Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación. Principalmente: Artículo 1 al 34 que reglamenta el Sistema Integrado de Información

<b>Fuente de Criterio</b>	<b>Criterio</b>
	Financiera (SIIF) Nación.
Decreto 1068 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público	<i>Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público principalmente</i>  <i>Parte 3. Tesorería y manejo de los recursos públicos (adicionado por decreto 1853 de 2015). En la cual se define el manejo de la Cuenta Única Nacional (SCUN).</i>
Resolución 2021-01-091601 del 23-03-2021 expedida por la Superintendencia de Sociedades	<i>Por medio de la cual se deroga la Resolución 561-001109 del 19 de octubre de 2017 y se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Superintendencia de Sociedades</i>
Ley 1116 de 2006 (y todas sus modificaciones vigentes al 2021 y 2021)	<i>Finalidad, principios y alcance del régimen de insolvencia.</i>
Decreto 560 de 2020 (y todas sus modificaciones vigentes al 2021 y 2021)	<i>Por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica.</i>
Ley 1708 de 2014	<i>Suspensión de procesos de cobro contra sujetos en extinción de dominio.</i>
Resolución 533-001108 del 19 de octubre de 2017 expedida por la superintendencia de sociedades	<i>Crea el Comité de Cartera en la Superintendencia de Sociedades, según las disposiciones del Decreto 445 del 16 de marzo de 2017</i>
Decreto 772 de 2020 (y todas sus modificaciones vigentes al 2021 y 2021)	<i>Por el cual se dictan medidas especiales en materia de procesos de insolvencia, con el fin de mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial.</i>
Ley 1429 de 2010	<i>Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. Artículo 21. FINANCIACIÓN DE VIVIENDAS</i>
Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo, código GFIN-M-001 de fecha 27-10-2022 V8 y GFIN- M-001 de fecha 27-02-2108 V6.	

Fuente: Elaboración propia equipo CGR

## **1.9 EXPLICACIÓN Y RAZONAMIENTO DE LOS MÉTODOS**

Por ser una actuación especial de fiscalización con enfoque de cumplimiento, el tipo de compromiso está sustentado en un Informe Directo, donde los compromisos tienen una seguridad limitada, teniendo en cuenta los riesgos, criterios y materialidad del asunto; dado que se evaluará la gestión fiscal oportuna en el cobro, recaudo y manejo de cartera de la entidad vigencias 2021-2022 por parte de la Superintendencia de Sociedades.

## **1.10 CONCLUSIÓN**

Sobre la base del trabajo de la AEF realizado, descrito en este informe, hemos observado que la materia objeto cumplió en todos los aspectos significativos, con los criterios mencionados en el numeral 1.8.

## 1.11 CONCEPTO

La CGR, emite Concepto sin Reserva, sobre la gestión del manejo y recaudo de la cartera en las vigencias auditadas de acuerdo con la evaluación adelantada a la Superintendencia de Sociedades.

No obstante, lo anterior, se encontraron situaciones que dieron origen a hallazgos no materiales:

1. En un (1) expediente de cartera castigada por la causal de “pérdida de fuerza ejecutoria” por valor de \$128.870.000, se evidenció que luego del 22 de junio 2016, donde se ordenaba librar Mandamiento de Pago, la Intendencia de Barranquilla (quien realizó el trámite procesal inicial), y donde se habían decretado medidas cautelares y efectuado el embargo de bien inmueble y vehículo a nombre del deudor; el 16 de diciembre de 2021, por deficiencias en la notificación se decreta la nulidad y se revoca la resolución y se ordena desembargo, con lo cual la Superintendencia perdió la facultad de realizar el cobro de \$128.870.000 en este proceso.
2. Falta de gestión en cuanto al impulso procesal en lo referente a las notificaciones respecto de la aplicación de los artículos 565 y siguientes del estatuto tributario y artículo 69 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPCA, toda vez que se observó en los expedientes lapsos largos en los cuales la entidad expedía tardía las notificaciones referentes a las diferentes actuaciones administrativas o en su defecto nunca las realizaron.
3. Inoportunidad en las acciones de la Superintendencia respecto de la ejecución de las medidas cautelares, toda vez que dentro de los expedientes se observan que existían bienes muebles o inmuebles a nombre de los ejecutados, bienes los cuales por deficiencia de impulso procesal no fueron ejecutadas dentro del plazo legal establecido.
4. En el manual se encontró procedimientos sin reglamentar; en cuanto a obligaciones en el extranjero, donde el sancionado no posee bienes en el territorio colombiano y la única opción es perseguirlos a su país de origen (extranjero),
5. Existe 1 caso donde el expediente de cobro coactivo no fue entregado formalmente a Bogotá por parte de la Intendencia, pero la misma se encuentra en las obligaciones (cartera) registrada contablemente.

## 1.12 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Superintendencia debe realizar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante la Actuación

Especial y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, dentro de los quince (15) días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del ente o sujeto de la Actuación Especial de Fiscalización debe remitir al correo electrónico [soporte\\_sireci@contraloria.gov.co](mailto:soporte_sireci@contraloria.gov.co) el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia al correo electrónico: [cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co).

Sobre los Planes de Mejoramiento elaborados por las entidades intervinientes, la CGR no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de procesos auditores siguientes se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por el ente o sujeto de la Actuación Especial de Fiscalización para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Cordialmente,



**RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO**  
Contralor Delegado para Sector Comercio  
y Desarrollo Regional

Aprobado en CES No. 39 del 04 de diciembre de 2023

María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal

Carmen Teófila Perafán García – Supervisor (e)

Elaboró: Equipo Auditor- Angela P Sánchez- Líder de Auditoría

## 2 RESULTADOS

De acuerdo con las verificaciones y análisis realizados sobre el manejo y recaudo de la cartera que se encontraba en cobro persuasivo y coactivo en las vigencias 2021 y 2022, se estructuraron los siguientes hallazgos:

**Objetivo Específico No. 1-** Evaluar legal y financieramente la gestión fiscal adelantada por la Superintendencia, respecto de la oportunidad en el cobro, recaudo y manejo de la cartera correspondiente a las vigencias 2021-2022.

**Hallazgo No. 1 - Gestión cobro proceso C.C. 72167941. (DF). Cuantía \$128.870.000.**

La Ley 1066 de julio 29 de 2006 “*Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*”, establece:

*“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”.*

*“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”.*

Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020 “*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*”, señala:

*“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

*a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*

b) *Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos...*

... n) *Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal...*

La Ley 1437 del 18 de enero de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPCA”, establece:

*“Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

*(...) 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos...”*

#### *“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO”*

*“ARTÍCULO 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.*

*ARTÍCULO 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:*

*1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga, a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley...”*

La Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías” establece:

*“Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes*

públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

*“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo...”.*

*“Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare. El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública”.*

La Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.” Establece:

*“ARTÍCULO 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinarios los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley.*

*Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

*Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código”.*

*Resolución 533-001108 del 19 de octubre de 2017, de la Superintendencia de Sociedades, mediante la cual se crea el Comité de Cartera, con el objetivo de “recomendar al Representante Legal los montos a depurar de cartera de la entidad cuando sea de imposible recaudo, con el propósito de que sus estados financieros revelen en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la entidad y para que se puedan dar por terminados los procesos de cartera que se hubiesen iniciado”.*

La Superintendencia de Sociedades cuenta con el procedimiento para el castigo de cartera, contenido en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera a favor de la entidad, para lo cual se procede a transcribir:

#### **“CARTERA PARA CASTIGO.**

*Cartera conformada por el conjunto de derechos a favor de la Superintendencia de Sociedades pendientes de pago, cualquiera sea su origen, respecto de los cuales se encuentre vencido el plazo para su pago y se configure su incobrabilidad por factores tales como la prescripción de la acción de cobro, la relación costo-beneficio negativa, la muerte de la persona natural sin bienes ubicados a su nombre, la cancelación de matrícula mercantil de la persona jurídica por extinción de su personería jurídica, la pérdida de fuerza ejecutoria del título o cualesquiera otra circunstancia cierta que impida el pago.*

*Para presentar obligaciones para castigo, los funcionarios encargados del cobro de éstas reportaran las mismas señalando la causal aplicable. Sin perjuicio de lo anterior se presentará a castigo, obligaciones que producto de la depuración y análisis de cartera reúnan los requisitos.*

#### **CRITERIO DE CASTIGO DE CARTERA POR PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL TÍTULO QUE CONTIENE LA OBLIGACIÓN.**

*Conforme con lo dispuesto la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, en lo que respecta a la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, el numeral 30 del artículo 91 estipula que perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados los actos administrativos “Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos”.*

*Por lo tanto, dentro de las obligaciones que deben presentarse para castigo bajo la causal de pérdida de fuerza ejecutoria, se encuentran aquellas relativas a procesos de cobro coactivo en los que no se ha desarrollado ninguna actividad propia del proceso de cobro coactivo (búsqueda de bienes, embargos, etc.) por un lapso igual o mayor a cinco años y, en consecuencia, han perdido su naturaleza de título ejecutivo”.*

En la revisión de los soportes presentados por la Superintendencia, para comité de castigo de cartera de la causal de “*Pérdida de Fuerza Ejecutoria*”, se encontró la obligación castigada en el segundo corte de la vigencia 2021, a nombre de C.C. 72167941, donde con Resolución Consecutiva 300-004396 de fecha 27 de noviembre del 2015 se impone multa de \$128.870.000, por el incumplimiento con la obligatoriedad de inscripción en el registro mercantil, la cual quedó ejecutoriada el 07 de enero del 2016. Con Resolución Consecutivo 630-000156 de fecha 22 de junio 2016, Por la cual se ordena “*Librar Mandamiento de Pago por vía Ejecutiva de Jurisdicción Coactiva en contra C.C. 72167941*”, expedido por la Intendente Regional de Barranquilla de la Superintendencia de Sociedades. En este proceso se habían decretado medidas cautelares y efectuado el embargo de bien inmueble y vehículo a nombre del deudor, sin embargo, posterior a esto, el 16 de diciembre de 2021, por deficiencias en la notificación se decreta la nulidad y se revoca la resolución y se ordena desembargo, con lo cual la Superintendencia perdió la facultad de realizar el cobro de \$128.870.000 en este proceso.

Las actuaciones y actos administrativos que detallan el análisis realizado es el siguiente:

- Resolución Consecutivo 630-000156 de fecha 22 de junio 2016, Por la cual se ordena “*Librar Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva en contra C.C. 72167941*”, este acto administrativo lo expide la Intendente Regional de Barranquilla de la Superintendencia de Sociedades.
- Oficio Radicación No. 2016 -04-007146 de fecha 22 de junio del 2016, dirigido al Señor C.C. 72167941, de notificación.
- Respuesta de la oficina de Registro de la ciudad de Barranquilla de fecha 01 de julio del 2016, “*Asunto: Embargo Proceso de Reorganización – Medida Cautelar – (Rad: 2016-01-243116)*”, en el cual envían el oficio de embargo con su respectiva Constancia de Inscripción y Certificado de Tradición:

Oficio	Fecha	Turno	Certificado	Matricula
mayo 10 de 2016	12352	92181	234355.	551-073896

- Respuesta de la Superintendencia de Notariado y Registro de la ciudad de Barranquilla de fecha 22 de julio del 2016, “*ASUNTO: COBRO MULTA C.C. 72167941*”, en el cual dicen “*Se inscribió aclaración del oficio en cuanto la clase de embargo es de cobro Coactivo, se les informa que el apartamento, es el 4A y tiene como matricula Inmobiliaria 040-234387 y, revisada la base de datos en especial el índice de propietarios se encontró más bienes a nombre del señor C.C. 72167941 cuota parte el Garaje 3 con matrícula 040-234354. Art 669 C.C.*”
- Certificado de Tradición No Matricula: 040-234355 de fecha 28 de Julio de 2016.

- Oficio de la Superintendencia de Notariado y Registro de la ciudad de Barranquilla de fecha 01 de agosto del 2016, *“ASUNTO: Aclaración del Oficio 561-073896 de 29-04-2016. En cuanto el embargo es Coactivo – Medida Cautelar No. 2016-01-29-291267”*, por medio del cual envían el oficio de embargo con su respectiva Constancia de inscripción y Certificado de Tradición:

Oficio	Fecha	Turno	Certificado	Matricula
92818	JUNIO 3- 16	14720	108773	234355

- Oficio de la Secretaría de Movilidad de fecha 16 de agosto del 2016, *“Referencia: Proceso Cobro coactivo”*, en el cual dicen *“que revisada la documentación del vehículo de placas DBL521, clase camioneta, servicio particular, figura como propietario: C.C. 72167941 desde 1/09/2010 hasta la fecha de acuerdo con lo ordenado, se acató la medida judicial consistente en: embargo y se inscribió en el Registro Automotor de Bogotá, D.C.”*.

- Resolución Consecutivo 630-000284 de la Intendente Regional de Barranquilla de fecha 01 de diciembre del 2017, por medio de la cual se *“ORDENAR seguir adelante con la ejecución en contra C.C. 72167941, por la suma de \$128.870.000”*.

- Oficio Radicación No. 2018-01-252305 de fecha 18 de mayo del 2018, dirigido al Señor C.C. 72167941, *Ref.: OBLIGACIÓN A SU CARGO QUE SERÁ REPORTADA AL BOLETÍN DE DEUDORES MOROSOS DEL ESTADO*, por medio del cual se le informo de un plazo para pagar o de lo contrario procederemos a reportarlos para que sean incluidos en el aludido boletín.

- Oficio Radicación No. 2021-01-489085 de fecha 09 de agosto del 2021, dirigido al señor C.C. 72167941, *“RADICADO No 2021-01-475742 02/08/2021”*, la respuesta al radicado aquí mencionado dice *“que no es procedente acatar su petición respecto a la declaratoria de PRESCRIPCIÓN de la obligación a su cargo, por encontrarse la misma vigente, en cuanto que, como se anotó, la Superintendencia de Sociedades ha realizado los actos propios dentro del proceso administrativo de cobro para efectuar el recaudo de la obligación, sin que sobre el título ejecutivo fundamento del proceso administrativo de cobro se presente pérdida de fuerza ejecutoria”*.

- Oficio Radicación No. 2021-01-556538 de fecha 14 de septiembre del 2021, dirigido al señor C.C. 72167941, *“RADICADO No 2021-01-530628”*, en respuesta al radicado aquí mencionado se le informo, que ya se le dio respuesta mediante radicado No 2021-01-489085 del 09 de agosto del 2021, la cual fue remitida al correo electrónico [juancvizcaino72@hotmail.com](mailto:juancvizcaino72@hotmail.com).

- 02 noviembre de 2021, el señor C.C. 72167941 envía oficio dirigido al doctor William Eduardo Lozano Escobar Coordinador Grupo de Cobro Coactivo y Judicial, por medio del cual *“Asunto: Nulidad”*. De acuerdo al proceso que se lleva

en contra del señor Juan Carlos, él solicita ante este Despacho “Nulidad por Indebida Notificación”.

- Resolución Consecutivo 561-008689 de fecha 16 de diciembre del 2021, *“Por la cual se resuelve una solicitud de nulidad y prescripción del proceso de cobro coactivo”*, en este acto administrativo resuelven *“REVOCAR la Resolución No. No. 630-000284 del 1 de diciembre de 2017 por medio de la cual se Ordenó Seguir Adelante con la Ejecución en contra del sancionado señor C.C. 72167941”*, y adicionalmente *“Presentar al Comité de Castigo, la multa identificada con el SIFF No. 865219 por concepto de pérdida de fuerza ejecutoria”*.
- Oficio Radicación No. 2021-01-035003 de fecha 28 de enero del 2022, dirigido a los Señores Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla, con la *“REF.: DESEMBARGO INMUEBLES – MATRICULAS INMOBILIARIAS Nos. 040-234354 y 040-234355”*, por medio del cual se notifica el desembargo de los bienes inmuebles a nombre del señor Juan Carlos Vizcaino Vergara.
- Oficio Radicación No. 2021-01-035018 de fecha 28 de enero del 2022, dirigido a los señores de Servicios Integrales para la Movilidad-SIM, con la *“REF.: DESEMBARGO VEHÍCULO AUTOMOTOR-PROCESO DE COBRO COACTIVO”*, por medio del cual se les informa que se decretó el desembargo de los bienes muebles a nombre del señor C.C. 72167941.
- Oficio Radicación No. 2021-01-085810 de fecha 22 de febrero del 2022, dirigido a los Señores Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con la *“REF.: Desembargo Inmuebles – Matriculas Inmobiliarias Nos. 040-234354 y 040-234355”*, por medio del cual se les informa que se decretó el desembargo de los bienes muebles a nombre del señor C.C. 72167941.

Las situaciones descritas denotan las deficiencias encontradas, donde la entidad tuvo que declarar nulidad de las actuaciones, realizar el desembargo y castigar la cartera por “pérdida de fuerza ejecutoria”, por haber transcurrido más de 5 años desde el mandamiento de pago, 16 de junio de 2016, es decir hasta el 15 de junio de 2021 contaba con plazo para realizar actos necesarios para ejecutarlos.

Es por esto que se generó daño al patrimonio del Estado en la suma de Ciento Veintiocho Millones Ochocientos Setenta Mil Pesos Mcte (\$128.870.000), correspondiente al valor de multa impuesta al sancionado en mención, donde transcurrieron más de 5 años sin poder ejecutarlo, por lo que opero la Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, lo cual denota gestión fiscal ineficaz, ineficiente e inoportuna, al tenor de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 y por lo cual se perdieron los recursos para los cuales se encontraban facultados a cobrar por jurisdicción de cobro coactivo luego de su mandamiento de pago en 2016.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal en la cuantía mencionada y disciplinaria por incumplimiento de las normas mencionadas.

### **Repuesta Entidad**

Conforme a la respuesta dada por la Superintendencia de Sociedades con radicado CGR 2023ER0224287 del 23-11-2023 donde establece:

**“Observación No. 7- Gestión cobro proceso xxxxxxx. (DF). Cuantía \$128.870.000.**

*Observación con presunta incidencia fiscal en la cuantía mencionada y disciplinaria por incumplimiento de las normas mencionadas. En la observación No. 7 la Comisión Auditora de la Contraloría General de la República – CGR, luego de realizar un análisis al proceso administrativo de cobro que se adelantó contra el señor C.C. 72167941 manifiesta que por deficiencias en la notificación de un mandamiento de pago, la entidad debió declarar probada la pérdida de fuerza ejecutoria del título ejecutivo base del proceso de cobro coactivo y autorizó castigar contablemente dicha cartera; con lo que presuntamente se generó un daño al patrimonio del Estado en la suma de \$128.870.000; por cuanto transcurrieron más de 5 años sin poder ejecutar el título ejecutivo y operó la pérdida de fuerza ejecutoria. Con la finalidad que la Comisión Auditora de la CGR elimine o modifique la connotación a la observación presentada, se solicita tenga en cuenta los siguientes argumentos: 1. El proceso de cobro coactivo estuvo a cargo de la Intendencia Regional de Barranquilla quien lo remitió a la ciudad de Bogotá en febrero de 2020, con la anotación que se encontraba en la etapa de orden de seguir adelante, esto es, se dio inicio al proceso de cobro coactivo y se le dio impulso procesal. 2. De acuerdo con la trazabilidad del proceso administrativo de cobro coactivo que se adelantó contra el señor VIZCAÍNO, se tiene documentado que el expediente de cobro fue gestionado hasta la etapa de orden de seguir adelante por la Intendencia Regional de Barranquilla y en febrero de 2020 lo remitió a la ciudad de Bogotá. Para el periodo entre la recepción de los procesos de cobro remitidos por la Intendencia Regional de Barranquilla (febrero de 2020) y las distintas peticiones de prescripción y nulidad, presentadas por el deudor en los meses de agosto, septiembre y noviembre de 2021, los funcionarios de la Superintendencia de Sociedades se encontraban en trabajo en casa por los efectos en la salubridad pública derivada de la pandemia Covid 2019. Como pudo observar la auditoría en la revisión del proceso administrativo de cobro coactivo que convoca, ante las peticiones del deudor sobre prescripción presentadas en los meses de agosto y septiembre de 2021, el Grupo de Cobro Coactivo negó lo peticionado por partida doble, con el argumento que la entidad realizó los actos propios del proceso de cobro para alcanzar el recaudo de la obligación; con la pretensión de defender los recursos a favor de la entidad. Sin perjuicio de lo anterior, en la solicitud de noviembre de 2021 (en plena pandemia Covid 2019) el deudor alega una nulidad en el proceso de cobro por indebida notificación de la orden de pago, la cual, pese a inmensos esfuerzos para buscar la prueba de notificación por parte de dicha Intendencia Regional no se logró desvirtuar, y dio*

lugar al reconocimiento de la pérdida de fuerza ejecutoria, con la consecuente presentación de la obligación al Comité de Cartera, terminación del proceso y levantamiento de medidas cautelares. 3. Se informa a la auditoría de la CGR que la entidad consciente de las dificultades que presentaba la gestión de cobro coactivo por parte de las Intendencias Regionales, mediante Resolución 100-003114 de 2019, adoptó las siguientes acciones: 3.1 Remitir a la ciudad de Bogotá todos los procesos de cobro coactivo que adelantaban las Intendencias Regionales, con la finalidad de centralizar su proceso de cobro y tener un control sobre dicha cartera. 3.2 Eliminar la función de las Intendencias Regionales de presentación de créditos en los procesos de insolvencia, lo anterior, con la finalidad que dichas dependencias se centrarán en desarrollar sus actividades misionales. Dicha función fue asignada a los grupos de recaudo de la Superintendencia de Sociedades. 3.3 Se dividieron las funciones que tenía a su cargo el Grupo de Cobro Persuasivo y Coactivo de la entidad en los grupos de Cartera y de Cobro Coactivo y Judicial, lo anterior, para separar la parte contable de los procedimientos propios del cobro coactivo. 4. Se solicita a la Auditoría de la CGR tener en cuenta para la definición final de la connotación de la observación, lo relacionado con cargas de trabajo en las dependencias de recaudo, en las cuales, como ya se ha indicado, los funcionarios a cargo tienen repartos en promedio de más de 1.200 procesos para gestión, lo que impide que la misma pueda ser más oportuna y eficiente. Pese a contar el Grupo de Cobro Coactivo y Judicial con solo 5 profesionales de planta para gestionar su cartera coactiva, profirió en las vigencias 2021 y 2022, las actuaciones documentales a que ya se hizo referencia, las que dan cuenta del impulso procesal que se ha podido dar a los procesos de cobro pese a las deficiencias de personal ya mencionadas; cifras de las cuales el ente de control fiscal puede deducir que si se ha dado impulso procesal a los procesos de cobro en estas vigencias. 5. En la situación ya expuesta, y teniendo en cuenta que se presenta la observación con incidencia disciplinaria y fiscal, está última por un presunto daño al patrimonio público; se solicita respetuosamente a la auditoría de la Contraloría General de la República – CGR reconozca que en este proceso la entidad actuó como debía, en cuanto a que a través de su Intendencia en Barranquilla dio inicio al proceso de cobro y desconociendo que se presentaba una irregularidad en la notificación del mandamiento de pago lo impulsó procesalmente, librando orden de seguir adelante la ejecución contra el deudor. Posteriormente, al remitirlo a Bogotá en febrero de 2020, se solicita a la CGR de aplicación al principio general del derecho, según el cual nadie está obligado a realizar lo imposible: “Ad impossibilia nemo tenetur”, como factor eximente de cualquier responsabilidad, lo anterior, por dos razones: 1) por cuanto, entre la fecha de remisión de los expedientes de Barranquilla (febrero de 2020) y la configuración de la pérdida de fuerza ejecutoria (enero de 2021) todas las entidades del Estado vieron afectado su normal desarrollo por la pandemia Covid 2019, lo que impidió llevar a cabo una gestión más eficiente y oportuna en el mencionado proceso de cobro coactivo, pese a ello, se debe precisar que la irregularidad procesal solo se pudo advertir por petición reiterada del deudor y en fecha posterior a que se había presentado la pérdida de fuerza ejecutoria; y, 2) por las cargas de trabajo ya expuestas, las cuales impiden realizar un trabajo más eficiente y oportuno en los procesos administrativos de

*cobro coactivo. 6. Igualmente, se pide a la auditoría de la CGR reconocer como hecho notorio, la crisis generada por la pandemia Covid-19, que ocasionó una emergencia sanitaria en el país desde el 12 de marzo de 2020 al 30 de junio de 2022 y que extendió sus efectos hasta casi finales de 2022, lo que conllevó a reajustar el método de trabajo de los funcionarios, es decir, pasar de lo presencial a lo virtual y transformar nuestros hogares en oficinas improvisadas para afrontar el teletrabajo y trabajo en casa, con todas las vicisitudes que acarrearón estos cambios abruptos; pues las entidades estatales ante la necesidad de distanciamiento social, se vieron obligadas a utilizar nuevos procesos y tecnologías para continuar con las operaciones básicas; por lo cual no fue fácil reestructurar cada grupo para alcanzar un equilibrio y llevar a cabo el trabajo cotidiano de las dependencias, garantizando además, en los casos de los grupos de cartera y coactivo, el recaudo corriente necesario para los gastos de la entidad; aunado al hecho de la reciente recepción (prepandemia) de procesos de cobro remitidos por nuestras intendencias regionales”.*

### **Análisis de Respuesta**

Conforme a la respuesta dada por la Superintendencia de Sociedades con radicado CGR 2023ER0224287 del 23-11-2023 donde establece:

*“5. En la situación ya expuesta, y teniendo en cuenta que se presenta la observación con incidencia disciplinaria y fiscal, está última por un presunto daño al patrimonio público; se solicita respetuosamente a la auditoría de la Contraloría General de la República – CGR reconozca que en este proceso la entidad actuó como debía, en cuanto a que a través de su Intendencia en Barranquilla dio inicio al proceso de cobro y desconociendo que se presentaba una irregularidad en la notificación del mandamiento de pago lo impulsó procesalmente, librando orden de seguir adelante la ejecución contra el deudor. Posteriormente, al remitirlo a Bogotá en febrero de 2020, se solicita a la CGR de aplicación al principio general del derecho, según el cual nadie está obligado a realizar lo imposible: “Ad impossibilia nemo tenetur”, como factor eximente de cualquier responsabilidad, lo anterior, por dos razones: 1) por cuanto, entre la fecha de remisión de los expedientes de Barranquilla (febrero de 2020) y la configuración de la pérdida de fuerza ejecutoria (enero de 2021) todas las entidades del Estado vieron afectado su normal desarrollo por la pandemia Covid 2019, lo que impidió llevar a cabo una gestión más eficiente y oportuna en el mencionado proceso de cobro coactivo, pese a ello, se debe precisar que la irregularidad procesal solo se pudo advertir por petición reiterada del deudor y en fecha posterior a que se había presentado la pérdida de fuerza ejecutoria; y, 2) por las cargas de trabajo ya expuestas, las cuales impiden realizar un trabajo más eficiente y oportuno en los procesos administrativos de cobro coactivo.”*

De conformidad con lo antes expuesto por la Superintendencia de Sociedades, se reafirma lo inicialmente observado, en cuanto a las falencias presentadas en cuanto al control de legalidad ejercido por la entidad a través de la intendencia, toda vez que la Superintendencia al recibir el proceso remitido por la Intendencia

de Barranquilla, no procedió a verificar las actuaciones administrativas expedidas dentro del expediente de Cobro coactivo contra el señor C.C. 72167941, así mismo la Superintendencia de Sociedades reconoce que desconocían que dentro del expediente ejecutado por la mencionada Intendencia, se presentó irregularidad en la notificación del mandamiento de pago.

Además el ente de control evidenció que dentro de expediente del señor C.C. 72167941, presentó derecho de petición por medio del cual solicita la prescripción de la obligación, petición dentro de la cual el señor C.C. 72167941 procede a solicitar nuevamente que la entidad se pronuncie de fondo y en los términos del artículo el 817 del Estatuto Tributario, en concordancia con el 2536 del Código Civil, con relación la solicitud radicada con el numero 2021-01-475742 del 2 de agosto de 2021, con base en que no se evidencia notificación alguna referente al mandamiento de pago proferido el 22 de junio de 2016, bajo el radicado No. 2016-04007135. En respuesta a esto, se observa que la Superintendencia de Sociedades cuando dio contestación a la primera petición presentada por el señor radicada con numero 2021-01-475742 el 02 de agosto de 2021, procedió a comunicarle que en efecto el acto administrativo por el cual se libró orden de mandamiento de pago si se encontraba debidamente notificado.

Aunado a lo anterior, la Superintendencia de Sociedades a través de radicado 2021-01-556538 de 14/09/2021, procedió a dar respuesta al derecho de petición incoado por el señor C.C. 72167941, respuesta en la cual se observa que la entidad reitero la respuesta inicialmente dada a la primera petición, sin proceder a detallar más a fondo si en realidad existía o no notificación respecto de la resolución que libra orden de pago.

Razón por la cual no se entiende, por qué la entidad se excusa al manifestar que nadie está obligado a realizar lo imposible “*Ad impossibilia nemo tenetur*”, cuando se puede inferir en las respuestas de las solicitudes interpuestas por el señor C.C. 72167941, que la entidad en vez de analizar y verificar las actuaciones realizadas dentro del proceso de gestión de cobro coactivo efectuado por la Intendencia de Barranquilla, procedió fue a reafirmar que la resolución de mandamiento de pago se encontraba debidamente notificada, sin contar con la evidencia o soporte documental que demostrará este trámite procesal.

En contraste a lo anterior la Intendencia de Barranquilla, sin tener culminada y debidamente soportada la etapa de notificación de la resolución de mandamiento, procedió a emitir resolución de Seguir Adelante con la Ejecución, identificada con el consecutivo 630-000284 y radicado de salida 2017-04-013359 de 01 de diciembre de 2017, afectando así la efectividad del recaudo, toda vez que dentro del expediente se observan medidas cautelares efectivas referente a dos embargos, uno de la cuota parte de un inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 040-234355 de la oficina de registro de instrumentos Públicos de Barranquilla y otro un vehículo automotor de placas DBL521, medidas cautelares que no se pudieron ser ejecutadas por causa de que la Intendencia de Barranquilla y la Superintendencia de Sociedades no dieron cumplimiento al

debido proceso de conformidad con los en el artículo 29 de la constitución política de Colombia.

En virtud de lo anterior, la Superintendencia de Sociedades a través de consecutivo 561-008689 con radicado de salida 2021-01-775345 de 16 de diciembre de 2021, procedió a resolver una solicitud de nulidad y prescripción del proceso de cobro coactivo, resolución en la cual la Superintendencia procedió a reconocer su error en cuanto a la omisión de la notificación de la resolución de mandamiento de pago y por la carencia de legalidad del acto administrativo de Orden de Seguir Adelante con la Ejecución, y por consiguiente procedió a dar cumplimiento a lo exigido por el artículo 93-1 del CPACA, resolviendo revocar dicha actuación, con base en este error de pretermitir las notificaciones del mandamiento de pago, la entidad tuvo que revocar a Resolución No. No. 630-000284 del 1 de diciembre de 2017 por medio de la cual se Ordenó Seguir Adelante con la Ejecución y a su vez declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la resolución No. 300-004396 del 27 de noviembre de 2015 por medio de la cual se impone la multa al señor C.C. 72167941.

*“6. Igualmente, se pide a la auditoría de la CGR reconocer como hecho notorio, la crisis generada por la pandemia Covid-19, que ocasionó una emergencia sanitaria en el país desde el 12 de marzo de 2020 al 30 de junio de 2022 y que extendió sus efectos hasta casi finales de 2022, lo que conllevó a reajustar el método de trabajo de los funcionarios, es decir, pasar de lo presencial a lo virtual y transformar nuestros hogares en oficinas improvisadas para afrontar el teletrabajo y trabajo en casa, con todas las vicisitudes que acarrearón estos cambios abruptos; pues las entidades estatales ante la necesidad de distanciamiento social, se vieron obligadas a utilizar nuevos procesos y tecnologías para continuar con las operaciones básicas; por lo cual no fue fácil reestructurar cada grupo para alcanzar un equilibrio y llevar a cabo el trabajo cotidiano de las dependencias, garantizando además, en los casos de los grupos de cartera y coactivo, el recaudo corriente necesario para los gastos de la entidad; aunado al hecho de la reciente recepción (prepandemia) de procesos de cobro remitidos por nuestras intendencias regionales.”*

Considera el ente de control que, aunque la emergencia sanitaria por Covid-19 fue: *“desde el 12 de marzo de 2020 al 30 de junio de 2022 y que extendió sus efectos hasta casi finales de 2022”*, es un hecho imprevisible e irresistible que ocurrió casi 4 años desde el mandamiento de pago (Resolución No. 630-000156 del 22 de junio de 2016), por lo que no es posible aceptar este argumento dado por la superintendencia.

Así mismo, no es pertinente en este caso el responsabilizar los efectos de la pandemia, el teletrabajo y el trabajo en casa con la falta de gestión procesal dentro del procedimiento de gestión de cobro coactivo referente al expediente aquí en mención, toda vez que la actuación de notificación del mandamiento de pago ni siquiera se desarrolló de manera oportuna.

## Hallazgo No. 2- Etapas Procesales Procedimiento cobro coactivo. (D).

La Constitución Política de Colombia, estableció que: Artículo 29 *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*

*“(…) Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...).”*

El Decreto 403 de 2020, establece en el artículo 3. Principios de la Vigilancia y el Control Fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos, metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados....

n) Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal”.

Ley 1066 de 2006 dotó a las entidades públicas de la facultad de ejercer el cobro coactivo mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional-ETN señala: *“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”.*

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

**“ARTÍCULO 69. NOTIFICACIÓN POR AVISO.** *Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.*

*Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.*

*En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.”* (Subrayado fuera de texto.)

El Manual de Gestión de Cobro Persuasivo y Coactivo V6 del 27 de febrero de 2018, establecía:

### **“CAPITULO III – ETAPA DE COBRO COACTIVO**

*Aspectos Generales El procedimiento administrativo de Cobro Coactivo, constituye una potestad especial de la administración que le permite adelantar ante sí el cobro de los créditos a su favor que consten en un título ejecutivo, sin necesidad de recurrir al órgano jurisdiccional. Dicha situación no implica la renuncia a acudir a la justicia ordinaria para el cobro de los mismos.*

*Esa potestad obedece a la necesidad de recaudar de manera expedita los recursos económicos que legalmente le corresponden y que son indispensables para el funcionamiento y la realización de los fines de las entidades del Estado. Lo anterior, conforme al artículo 98 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el 823 del Estatuto Tributario.*

*El proceso administrativo de cobro coactivo se adelantará conforme lo previsto en la Ley, el Reglamento interno de cartera de la Superintendencia y el presente manual. Las competencias funcional y/o territorial para realizar el procedimiento administrativo de cobro persuasivo y coactivo se encuentran definidas en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, (Artículo 5to)...”.*

En la revisión del expediente de CC 19.201.743, se evidencia por parte de la Superintendencia la falta de desarrollo de las etapas procesales del procedimiento

de cobro coactivo en cuanto al control de términos y la no aplicación del debido proceso, en especial en cuanto al tiempo la expedición de actos administrativos posterior a la resolución que libra orden de mandamiento de pago lo cual denota fallas en los controles y pone en riesgo el recaudo efectivo de las sanciones impuestas; si bien, se trata de mandamiento de pago desde el 2003, existen actuaciones recientes, que conllevan al pronunciamiento del ente de control.

Situación soportada en los siguientes hechos:

1. Mediante resolución 650-00265 con radicado de salida 2003-07-003433 de 06/08/2003 la Intendencia Regional Cartagena se procedió a librar mandamiento de pago por valor de Treinta Millones de Pesos (30.000.000), Moneda Corriente más los intereses de ley correspondiente.
2. Dentro del expediente compartido por la Superintendencia de Sociedades se observa un oficio de notificación 650-000951 con radicado de salida 2003-07-003521 de 11/08/2003, en el cual se envía la respectiva notificación la resolución mandamiento de pago.
3. A su vez se observa un edicto con radicado de salida 2003-07-004366 de 03/10/2003, por medio del cual se emplaza al señor XXXX en calidad de apoderado del señor CC 19.201.743, en el cual se le invia a comparecer personalmente para que se notifique de la resolución que libra orden de mandamiento de pago.
4. Oficio 561-001386 con radicado de salida 2021-01-038450 de 16/02/2021 de por medio del cual se decreta el embargo del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria 062-2083 Referencia Catastral: 0001003126 Municipio El Carmen de Bolívar De La Oficina De Registro De Instrumentos Públicos De El Carmen De Bolívar.
5. De igual forma se evidencia un oficio de Aviso de notificación 561-00457 con radicado de salida 2022-01-394578 de 06/05/2022, por medio del cual se da a conocer la resolución 650-000265 de 06/08/2003 mediante la cual se libró mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo número stone-593319-s (antes 07-2002-077s).
6. Mediante resolución 561-015974 con radicado de salida 2022-01-731097 de 05/10/2022 se Ordena Seguir Adelante Con La Ejecución y ordenar avaluar y rematar los bienes embargados y secuestrados o de los que posteriormente lleguen a serlo y la aplicación de los títulos de depósito judicial que se encuentren pendientes y los que posteriormente se alleguen al proceso.  
Auto de liquidación del crédito consecutivo 561-000347 con radicado de salida 2022-01-741298 de 10/10/2022, en el cual se procede a realizar la liquidación por un total de \$48.385. 000.
7. Oficio con Solicitud de información radicada por el señor CC 19.201.743 en el cual solicita se le explique la razón por la cual se le ha embargado por el valor de Sesenta Millones de pesos M/Cte. (\$60.000.000).

Los hechos anteriormente expuestos evidencian que existen lapsos de tiempo extensos, en los cuales, desde el 08 de noviembre de 2003, en el cual se libra mandamiento de pago, hasta el 16 de febrero de 2021 en el cual se decreta el embargo del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria 062-2083 Referencia Catastral: 0001003126, municipio el Carmen de Bolívar de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, al igual que se observa en cuanto a las fechas de la expedición de la resolución que “Ordena Seguir Adelante con la Ejecución” y el auto de liquidación del crédito; razón por la cual la superintendencia no dio cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*

Por lo cual se observa que, la Intendencia Regional de Cartagena y a Superintendencia de Sociedades no realizaron las acciones efectivas tendientes a buscar el recaudo efectivo de los recursos por concepto de multas impuestas que se encuentran ejecutoriadas, lo cual puede afectar sus ingresos por este concepto.

Por otro lado, en este expediente se observa la falta de notificaciones respecto de la resolución 561-015974 con radicado de salida 2022-01-731097 de 05/10/2022 mediante la cual se Ordena Seguir Adelante con la Ejecución, razón por la cual se procedió a solicitar información adicional a la superintendencia de Sociedades mediante correo remitido el 07 de noviembre de 2023, correo que fue contestado por la Superintendencia de Sociedades, el 09 de noviembre de 2023 en el cual informan lo siguiente:

*(...) “Se está validando el acuse de recibo por correo certificado a través de 4-72. A la fecha de respuesta de esta solicitud no se ha recibido prueba de entrega. En el evento de corroborarse que la notificación al deudor no se ha realizado en debida forma, se procederá a sanear procesalmente el proceso de cobro coactivo (art. 849-1 del Estatuto Tributario), decretando la nulidad de lo actuado con posterioridad a la orden de seguir adelante”*

Conforme a lo anterior, se evidenció en el expediente que la entidad al no contar con la dirección de ubicación para notificación del señor CC 19.201.743, debió proceder aplicar lo dispuesto en el artículo 69 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, notificación por aviso.

Así mismo, observamos dentro del expediente una medida cautelar efectiva al inmueble con folio de matrícula inmobiliaria 062-2083, pero la Intendencia Regional de Cartagena de la Superintendencia de Sociedades, no realizaron actuaciones posteriores dentro del procedimiento de cobro, con el fin de hacer efectivo el recaudo de la obligación.

Aunado a lo anterior, la entidad respecto a la medida cautelar informa lo siguiente:

*(...)” Se informa que en el proceso de cobro coactivo no se allegó respuesta por parte de la Oficina de Instrumentos de Carmen de Bolívar, al oficio que comunicó la medida de embargo sobre un inmueble. Sin perjuicio de lo anterior, acudiendo a nuestro acceso al VUR se confirmó que dicha entidad registró la medida de embargo en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria.*

*Es de anotar que, este expediente de cobro coactivo fue recibido de la Intendencia Regional de Cartagena y se calificó en principio como cartera de imposible recaudo; no obstante, al momento de presentar a castigo se advirtió que tenía un inmueble a su nombre, razón por la cual se decidió continuar con el proceso de cobro.”*

De lo antes expuesto, denotan falencias en cuanto al criterio de calificación de cartera de imposible recaudo, toda vez que como se observa en lo expuesto, si había una medida cautelar efectiva y era posible para el acreedor el recaudo efectivo de la multa.

Hallazgo con incidencia disciplinaria, por incumplimiento a principios del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, artículo 3 del decreto 403 de 2020, en especial el de eficiencia puesto que, en virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos, metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

### **Respuesta entidad**

Con radicado 2023ER0224287 del 24-11-2023 la entidad da respuesta a la observación en los siguientes términos:

*“Es de anotar que, si bien se encuentra acreditado un lapso notorio de tiempo entre las actuaciones que en su oportunidad adelantó la Intendencia Regional de Cartagena y lo actuado en la ciudad de Bogotá, el deudor contaba con herramientas jurídicas para exigir a la administración cesará con el procedimiento de cobro, por ejemplo, impetrando la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria de que trata el artículo 92 del CPACA, o acudiendo a otras acciones constitucionales, que le permitieran se revisara la actuación de cobro; actuaciones a cargo del deudor que no se advirtieron en el proceso de cobro, pese a que el deudor pidió información del proceso en 2022 y a que se le respondió indicando el valor y antigüedad de la obligación; por lo que se decidió continuar con el proceso administrativo de cobro.”*

*“En relación con el inmueble embargado de propiedad del deudor, la medida cautelar se encuentra registrada en 2021 y no se ha continuado con actuaciones posteriores habida cuenta de la ubicación del inmueble (Municipio de El Carmen de Bolívar), lo que involucra programar una diligencia de secuestro con un auxiliar de la justicia que preste sus servicios en todo el país.”*

*“De otra parte, la observación menciona que el caso objeto de análisis permite dar cuenta de falencias en cuanto a los criterios de calificación de cartera. Se informa a la Comisión Auditora de la CGR que dentro del plan de mejoramiento derivado del informe final de la auditoría CGR culminado en junio de 2023, se incluye el de adoptar un procedimiento que haga parte del Sistema de Gestión Integrado – para la Dirección Financiera- Grupos de Cartera y Cobro Coactivo, en el que se detalle el procedimiento a seguir para cada causal de calificación de cartera como de imposible recaudo. Considera la entidad que, con la puesta en marcha del procedimiento en mención, situaciones como la advertida por la CGR no deberían volverse a presentar”.*

*“Finalmente, la observación hace referencia a la necesidad de aplicar en unos eventos del proceso de cobro la notificación por aviso de que trata el artículo 69 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA. Sobre tal manifestación, se informa a la auditoría de la CGR que para los efectos de las notificaciones que se surtan en los procedimientos de cobro coactivo, se acude a lo que dispone el acápite de notificaciones del Estatuto Tributario, artículos 565 y siguientes de dicho estatuto, el cual contempla también la posibilidad de notificar por aviso (art. 568 del E.T.); lo anterior, en aplicación del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, en concordancia con el artículo 100 de CPACA, en ese sentido, se da aplicación integra a las formas de notificación que consagra el ET”.*

### **Análisis de respuesta**

Respecto a lo señalado por la Superintendencia, cabe resaltar que la entidad demuestra falencias en cuanto al control de términos, al expedir las respectivas actuaciones administrativas dentro del proceso de gestión de cobro coactivo, toda vez que el lapso entre la resolución de mandamiento de pago expedida el 08 de noviembre de 2003, y hasta el 16 de febrero de 2021 se observa otra actuación administrativa, referente al expediente en el cual se decreta el embargo del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria 062-2083 Referencia Catastral: 0001003126 Municipio El Carmen de Bolívar De La Oficina De Registro De Instrumentos Públicos De El Carmen De Bolívar, razón por la cual no se estaría dando cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 29 de la constitución policía de Colombia en la cual establece:

*“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*

Aunado a lo anterior se observa en cuanto a las fechas de la expedición de la resolución de Ordena Seguir Adelante con la Ejecución y el auto de Liquidación del Crédito, que no se estaría dando cumplimiento al debido proceso en cuanto al control de términos.

Si bien la Superintendencia de Sociedades procedió a ejecutar la medida de embargo sobre el inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria 062-2083 Referencia Catastral: 0001003126 Municipio el Carmen de Bolívar en el año

2021, esto es 18 años después de haberse expedido la resolución de mandamiento de pago; la entidad a la fecha de análisis del expediente en la presente auditoría (octubre de 2023) no se ha realizado actuaciones procesales posteriores referentes a la ejecución de la medida cautelar aquí presente, por lo cual se observa que la Superintendencia de Sociedades no ha realizado las acciones tendientes a buscar el recaudo efectivo de los recursos por concepto de multas impuestas que se encuentran ejecutoriadas, lo cual puede afectar sus ingresos por este concepto.

Del análisis de la respuesta se confirman las falencias en cuanto al criterio de calificación de cartera de imposible recaudo, toda vez que como se observa dentro del expediente había una medida cautelar efectiva y era posible para el acreedor el recaudo efectivo de la multa, razón por la cual no se entiende por qué al recibir el expediente de cobro coactivo la Superintendencia de Sociedades proveniente de la Intendencia Regional de Cartagena, lo califico en un inicio contablemente como cartera de imposible recaudo, calificación dada sin previa verificación de las actuaciones administrativas surtidas previamente por la Intendencia Regional de Cartagena, y de manera posterior no se evidencia otras gestiones, como búsqueda de bienes o envíos de oficios de embargos para garantizar el recaudo, y en el expediente se denota inactividad procesal retomada hasta el año 2021, año en el decidieron se continuo con el proceso de cobro, al encontrar medida cautelar efectiva.

Conforme a lo manifestado por la entidad, se observa que no le es aplicable lo establecido en el artículo 69 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, puesto que les es aplicable el artículo 565 y siguientes, al igual que el art. 568 del Estatuto Tributario; de igual manera la Superintendencia de Sociedades no argumenta el por qué no efectuó las notificaciones correspondientes respecto de la resolución 561-015974, con radicado de salida 2022-01-731097 de 05/10/2022, mediante la cual se Ordena Seguir Adelante con la Ejecución, toda vez que dentro del expediente es notorio la falta de notificaciones en cuanto a este acto administrativo, así mismo es de reiterar que al evidenciar esto en una primera instancia, se procedió a solicitar información adicional a la entidad referentes a la notificación de esta actuación, solicitud a la cual la entidad manifestó lo siguiente:

*(...) “Se está validando el acuse de recibo por correo certificado a través de 4-72. A la fecha de respuesta de esta solicitud no se ha recibido prueba de entrega. En el evento de corroborarse que la notificación al deudor no se ha realizado en debida forma, se procederá a sanear procesalmente el proceso de cobro coactivo (art. 849-1 del Estatuto Tributario), decretando la nulidad de lo actuado con posterioridad a la orden de seguir adelante”*

En virtud de lo anterior, al evidenciarse la falta de argumentación respecto de la falencia de notificaciones y el no cumplimiento de lo establecido dentro de los

artículos 565 y siguientes del Estatuto Tributario, se reafirma la falta de gestión dentro del procedimiento de gestión de cobro. Por lo anterior no se desvirtúa lo observado y se constituye hallazgo.

### **Hallazgo No. 3- Procedimiento de cobro coactivo para obligaciones en el exterior.**

La Constitución Política de Colombia, estableció que: “(...) *Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)*”.

El Decreto 403 de 2020, establece en el artículo 3. Principios de la Vigilancia y Control Fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

“(...) *b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos, metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.* “

“(...) *n) Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal*”.

A través de la Ley 1066 de 2006, se dotó a las entidades públicas de la facultad de ejercer el cobro coactivo mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional-ETN.

Ley 1066 de 2006, “*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*”.

La Superintendencia de Sociedades, con radicado CGR 2023ER0206186 dando respuesta al Radicado 2023EE0187771 del 26 de octubre de 2023 - Actuación Especial de Fiscalización AG 8-1-014, señala que no cuenta actualmente con un procedimiento especial, manual o directriz establecido, aplicable respecto de los

casos en los cuales existan una obligación a cargo de una sociedad matriz o controlante con domicilio en el extranjero, la cual no posea bienes en el territorio nacional.

En la respuesta al precitado radicado la Superintendencia de Sociedades informó que dentro del proceso de cobro coactivo la obligación fue calificada como de imposible recaudo. Sin perjuicio de lo expuesto. Dejando en evidencia las falencias que tiene la entidad respecto de la efectividad del procedimiento de cobro coactivo en cuanto al recaudo del dinero. Razón por la cual, al no tener un procedimiento de cómo ejercer el cobro de las obligaciones generadas por multas a sociedades extranjeras, estas obligaciones terminan siendo objeto de castigo contable (cartera de incobrabilidad) o en su defecto siendo susceptible de que se les aplique la figura de la prescripción por falta de una gestión efectiva o ausencia de directrices para estos casos en su manual de cobro coactivo.

Existen 2 expedientes, donde el sancionado es una empresa extranjera:

- 1- PREBUILD SGPS S.A por la Superintendencia de Sociedades un oficio con radicado de salida 2023-01-876763 consecutivo **500-216076**, en la revisión del proceso por el cual se declara la existencia de un grupo empresarial y se imponen unas multas mediante la Resolución No.300-001387 del 20 de abril de 2016 donde se resuelve entre otros, "(...) DECLARAR el grupo empresarial conformado por la sociedad extranjera PREBUILD SGPS S.A., con número de identificación de la persona jurídica (N.I.P.J.) 509.244.815, domiciliada en Portugal como controlante de las algunas sociedades<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> - Fecha de configuración del control respecto de la sociedad PREBUILD COLOMBIA S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL: 16 de agosto de 2012.

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad PREBUILD ESTRUCTURAS METÁLICAS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL.: 25 de febrero de 2015.

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad PRETEK S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL.: 22 de julio de 2013.

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad PREBUILD ALUMINIOS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL.: 16 de agosto de 2012.

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad LEVIRA Y KIND SOLUCIONES EMPRESARIALES S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL: 16 de agosto de 2012.

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad PREBUILD PLÁSTICOS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL: 16 de agosto de 2012.

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad ALELUIA REVESTIMIENTOS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL: 16 de agosto de 2012.

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad PORAMA S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL: 16 de agosto de 2012.

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad D.V.M. COLOMBIA S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL: 7 de marzo de 2014.

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad PREBUILD CONSTRUCCIONES S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL: 16 de agosto de 2012.

Adicionalmente, mediante la precitada resolución la Superintendencia de Sociedades procedió a imponer multas de \$1.930.460.000, por el incumplimiento del artículo 30 de la Ley 222 de 1995, a la sociedad controlante y sus empresas.

Posteriormente, la Superintendencia de Sociedades profirió la Resolución 561-000449 del 8 de febrero de 2017 en virtud de la cual se libró mandamiento de pago por vía ejecutiva de cobro coactivo a favor de la Superintendencia de Sociedades y en contra de la sociedad Prebuild SGPS S.A., de nacionalidad portuguesa, identificada con el Nit portugués 509244815, por la suma de Mil Novecientos Treinta Millones Cuatrocientos Sesenta Mil Pesos M/Cte (\$1.930.460.000), más la indexación que se cause hasta el pago de la obligación y las costas que se originen dentro del proceso 01-2016-9149-S.

La Coordinadora del Grupo de Cobro Persuasivo y Coactivo de la entidad realizó gestiones de acercamiento con firmas de abogados portuguesas ubicadas a través de internet, las cuales coinciden en la necesidad de iniciar en ese país dos tipos de procesos judiciales: el primero, en aras de declarar la existencia de la obligación a favor de la entidad, puesto que la aludida resolución carece de la condición de título ejecutivo en Portugal; y el segundo, tendiente al cobro de la misma, una vez en firme la sentencia del proceso declarativo. En promedio, estas firmas han cotizado sus servicios en la suma de \$100'000.000.

La Superintendencia de Sociedades mediante radicado 2017-01-577928 del 15 de noviembre de 2017, ofició a la Embajada de Colombia en Portugal para determinar el estado actual de los procesos de insolvencia que cursaban en los tribunales respecto de las sociedades Prebuild SGPS S.A., hoy denominada Goldenpar SGPS S.A., y Prebuild Colombia S.A., y así determinar mecanismos que permitan eventualmente a los acreedores de las subordinadas colombianas reclamar el pago del pasivo insoluto en dichos procesos judiciales.

- 2- Adicionalmente, en el otro expediente evaluado, caso Odebrecht SA, si bien fue reconocida la deuda en el proceso de recuperación judicial, fue debido a que esta sociedad suscribió acuerdo de pago, que posteriormente incumplió, en el proceso de recuperación judicial, fue reconocido el crédito y por lo tanto este fue graduado, pero en realidad esto no obedeció a un procedimiento regulado dentro del manual de cobro coactivo de la Superintendencia de Sociedades, ya que en su expediente evaluado se evidencian algunos oficios posterior al incumplimiento, donde se solicita el pago y donde solicitan información de si fueron o no reconocidos dentro del

---

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad PREBUILD CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS DE CONSTRUCCIONES S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL: 16 de agosto de 2012.

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad PREBUILD DISTRIBUCIONES S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL: 3 de julio de 2013.

- Fecha de configuración del control respecto de la sociedad EKKO PROMOTORA S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL: 31 de enero de 2013. - Fecha de configuración del control respecto de la sociedad PREBUILD PROYECTOS INMOBILIARIOS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL: 10 de octubre de 2013."

proceso de recuperación judicial, en este caso también se nota una ausencia de criterio para continuar con el proceso de cobro de esta cartera.

Es por lo antes expuesto, que la carencia de mecanismos y procedimientos definidos, que le permitan hacer el recaudo efectivo de los recursos que tienen por cobrar cuando estas obligaciones estén a cargo de una sociedad en el exterior que no posee bienes ni dineros en el territorio colombiano, lo cual comúnmente ocurre con una matriz o una sociedad controlante que no esté ubicada en Colombia, está afectando el cumplimiento de principios como oportunidad y eficacia que establecidos en el Decreto Ley 403 de 2020 en su artículo 3; y el principio de eficacia y celeridad del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y por último al no tener el procedimiento debidamente regulado en su manual se corre el riesgo de no contar unidad de criterios para actuar en casos como los mencionados que contengan obligación con deudor extranjero.

### **Respuesta Entidad**

Con radicado 2023ER0218734 del 17-11-2023 la entidad señala:

*“Observación No. 5- Procedimiento de cobro coactivo para obligaciones en el exterior. (A).*

*Según la observación de la Contraloría General de la República – CGR, en el radicado CGR 2023ER0206186, en el que la Superintendencia de Sociedades da respuesta al radicado CGR 2023EE018771 de 26 de octubre de 2023 – Actuación Especial de Fiscalización AG 8-1-014, se informa por parte de la entidad no cuenta actualmente con un procedimiento especial, manual o directriz establecido, aplicable respecto de los casos en los cuales exista una obligación a cargo de una sociedad matriz o controlante con domicilio extranjero, la cual no posea bienes en el territorio nacional.*

*Menciona la auditoría “(...) Razón por la cual, al no tener un procedimiento de cómo ejercer el cobro de las obligaciones generadas por multas a sociedades extranjeras, estas obligaciones terminan siendo objeto de castigo de cartera contable (cartera de incobrabilidad) o en su defecto siendo susceptible de que se les aplique la figura de la prescripción por falta de una gestión efectiva o ausencia de directrices para estos casos en su manual de cobro coactivo”*

*Luego de realizar un análisis sobre dos expedientes de cobro con obligaciones que tienen como títulos ejecutivos multas impuestas a sociedades extranjeras (controlantes o matrices) sin domicilio ni bienes en territorio colombiano, concluye la observación manifestando:*

*“Es por lo antes expuesto, que la carencia de mecanismos y procedimientos definidos, que le permitan hacer el recaudo efectivo de los recursos que tienen por cobrar cuando estas obligaciones estén a cargo de una sociedad en el exterior*

que no posee bienes ni dineros en el territorio colombiano, lo cual comúnmente ocurre con una matriz o una sociedad controlante que no esté ubicada en Colombia, está afectando el cumplimiento de principios como oportunidad y eficacia que establecidos en el Decreto Ley 403 de 2020 en su artículo 3; y el principio de eficacia y celeridad del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y por ultimo al no tener el procedimiento debidamente regulado en su manual se corre el riesgo de no contar unidad de criterios para actuar en casos como los mencionados que contengan obligación con deudor extranjero.”. Como se indicó a la Comisión Auditora en cuanto a la situación fáctica planteada que es base de la observación:

1. La competencia de las autoridades nacionales para hacer efectivas medidas cautelares encuentra su límite en el principio de territorialidad de la Ley colombiana (art. 18 del Código Civil), respecto del cual, por regla general la misma obliga solamente dentro del respectivo Estado; en ese sentido, las medidas cautelares que se decreten en un proceso de cobro coactivo que se surta contra una sociedad extranjera sin domicilio ni bienes en Colombia resultan inaplicables en territorio extranjero. Entonces, salvo que los actos sancionatorios que imponen dichas multas tengan efectos en territorio extranjero como es el caso de los actos administrativos denominados transnacionales, resulta ineludible dar aplicación al principio de territorialidad de la ley nacional.

2. Los títulos ejecutivos derivados de actuaciones administrativas sancionatorias en las que se multa a sociedades extranjeras sin domicilio ni bienes en territorio colombiano, no cuentan con eficacia en territorio extranjero (no producen efectos jurídicos), esto es, al no tener la condición de títulos ejecutivos, a menos que el deudor reconozca la obligación por ejemplo en un proceso concursal que se adelante en el país donde tiene su domicilio principal, se deberá acudir a un procedimiento declarativo judicial en dicho país y a partir de esto constituir un título ejecutivo derivado de una sentencia judicial.

3. De acuerdo con consulta telefónica formulada a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sobre si tiene conocimiento de instrumentos o procedimientos que permitan adelantar cobros en el extranjero derivados de multas impuestas a sociedades sin domicilio en Colombia, se informó que para el cobro de este tipo de sanciones las autoridades nacionales no cuentan con mecanismos coercitivos que puedan hacerse efectivos en territorio extranjero.

4. Dada la situación expuesta, es que resulta ineludible con el panorama actual, que las entidades para el cobro de una sanción administrativa impuesta a una sociedad extranjera sin domicilio ni bienes en Colombia,

*deba acudir a un apoderado judicial que adelante las gestiones que resulten necesarias en el país extranjero con el fin de procurar la recuperación de dicha cartera; bien porque se dé inicio a un proceso judicial declarativo para obtener una sentencia en contra de nuestro deudor; o, para que represente los intereses de la entidad en los eventos de procesos administrativos o judiciales de insolvencia o recuperación en que se llegaren encontrar inmersas las sociedades deudoras de la Superintendencia de Sociedades.*

*En los anteriores eventos, se deberá llevar a cabo un ejercicio de relación costo beneficio entre los gastos que involucra el contratar un apoderado judicial para que actúe en el país extranjero, el valor de la acreencia que se pretende recuperar y la posibilidad real de hacer o no hacer efectivo el recaudo, en cuanto a si el deudor tiene bienes u otros acreedores, etc.*

*Como se indicó en la respuesta de la entidad, radicado CGR 2023ER0206186, según el Ministerio de Relaciones Exteriores, no existen convenios o tratados de cooperación firmados por Colombia con otros países que permitan a autoridades colombianas hacer efectivos sus créditos en país extranjero, cuando tales títulos ejecutivos corresponden a actos administrativos sancionatorios”.*

### **Análisis de Respuesta**

Conforme este punto de la respuesta dada por la entidad se reafirma la carencia de mecanismos y procedimientos definidos dentro del manual de gestión de cobro, así mismo se observa que la entidad no ha desarrollado un mecanismo de análisis financiero en cuanto a verificar proporcionalidad de la gestión a contratar o desarrollar en el país extranjero para hacer exigible la obligación y el valor de la obligación, toda vez que al carecer se corre el riesgo de no contar con unidad de criterios para actuar en casos como los mencionados que contengan obligación con deudor extranjero, estas obligaciones terminan siendo objeto de castigo de cartera contable (cartera de incobrabilidad) o susceptible de que se les aplique la figura de la prescripción por falta de una gestión efectiva o ausencia de directrices para estos casos en su manual de cobro coactivo

*“En cuanto a la observación presentada por la comisión auditora de la CGR, se manifiesta que si bien es razonable, en cuanto a que echa de menos un procedimiento para hacer efectivo el cobro de actos administrativos en territorio extranjero, la misma no tiene en cuenta que expedir el procedimiento e incluirlo en el reglamento interno de cartera de la entidad no garantiza el recaudo de la obligación, en tanto que, como ya se anotó, existen límites ineludibles de competencia y ausencia de mecanismos legales a nivel gobierno con otros países, que impiden alcanzar hacer efectivo el cobro de tales saldos en territorio extranjero; en tal sentido, la solución que se deba adoptar trasciende las competencias a cargo de los grupos de recaudo de la Superintendencia de Sociedades.”*

Para el ente de control es claro que contar con el mencionado procedimiento, le va a permitir hacer más eficiente el mecanismo por el cual puede evaluar el costo-beneficio, en busca del recaudo de obligaciones con deudores extranjeros. Conforme a lo anterior, con los argumentos y soportes dados por la entidad, no se desvirtúa lo observado inicialmente y se configura el hallazgo.

#### **Hallazgo No. 4- Notificaciones oportunas del mandamiento de pago por aviso.**

Decreto 624 de 1989- Estatuto Tributario-ET, Artículo 826 establece:

**“MANDAMIENTO DE PAGO.** El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios.

*Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.”*

La Ley 1437 de 2011 dispone:

**“ARTÍCULO 3. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

*1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

*En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.*

(...)

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

(...)

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas. (subrayado fuera de texto)

**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.” (subrayado fuera de texto)

**“ARTÍCULO 69. NOTIFICACIÓN POR AVISO.** Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al

*finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino. (subrayado fuera de texto)*

*Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.*

*En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.*  
*(subrayado fuera de texto)*

El Concepto Sala de Consulta C.E. 00210 de 2017 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil señala:

*“Conforme al tenor literal del artículo 69 del CPACA, el cual conserva la expresión “al cabo de los cinco (5) días” y de acuerdo con el significado de la expresión “al cabo”, cuyo análisis fue objeto de la parte considerativa de este concepto, se mantiene la misma línea jurisprudencial señalada por el Consejo de Estado en las sentencias citadas en el presente concepto, es decir que transcurridos los cinco (5) días contados desde el envío de la citación sin que el interesado haya comparecido para notificarse en forma personal, corresponde a la administración en el día sexto remitir el aviso o publicarlo en los términos indicados por la norma con el fin de efectuar la notificación por este medio.*

*Sobre el particular manifiesta la doctrina que: “El artículo 67 (...) contiene las reglas principales de la notificación de los actos administrativos de contenido particular. Ante todo, y como se desprende del texto del primer inciso, la notificación es una diligencia que consiste en entregar una copia de la decisión a las personas que tengan un interés directo en ella, para que empiece a producir efectos jurídicos. La finalidad, como se dijo, es la de poner en conocimiento de los directamente interesados la existencia del acto jurídico, y tiene las siguientes características: es formal, personal y debe culminar con la entrega de la decisión. Por formal debe entenderse que es necesario redactar un escrito, o su equivalente electrónico, en el que se deje constancia por el funcionario notificador de los elementos que lo componen, definidos en el segundo inciso del artículo, salvo cuando las decisiones se adopten en una audiencia, caso en el cual se deja constancia en el acta; personal significa que es necesaria la presencia del interesado o representante ante el funcionario notificador, presencia que puede ser por medios electrónicos y que la ley exceptúa cuando la notificación se realiza por aviso ante la imposibilidad de hacerla personalmente, debiendo culminar con la entrega del documento para su entendimiento que, como se dijo, es la principal finalidad del trámite”. Enrique José Arboleda Perdomo, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis Editores S.A., Bogotá-Colombia, Segunda Edición Actualizada 2012, pág. 115.”*

Manual de Gestión de Cobro Persuasivo y Coactivo versión 006 de 2018, Capítulo III, Etapa de Cobro Coactivo,

Manual de Gestión de Cobro Persuasivo y Coactivo versión 008 de 2022, Capítulo III, Etapa de Cobro Coactivo,

Si bien el artículo 565 del ET no contempla un término para efectuar la notificación por aviso textualmente, generando un vacío normativo, en el proceso de cobro coactivo se remite al CPACA, tal como lo establece el artículo 100 de este mismo código, por lo cual es claro que debe cumplirse en materia de notificación por aviso lo dispuesto en el artículo 69 del CPACA o asimilar la notificación por aviso a la notificación por edicto de la que trata el estatuto tributario en su artículo 565 y respetar dichos términos.

En la revisión del expediente siendo el sancionado CC 8.789.657<sup>8</sup>, una vez librado mandamiento de pago, el 23-10-2018, se encontró una actuación extemporánea en la notificación por aviso, puesto que se notificó por aviso la mencionada resolución el día 06-03-2023, después de 4 años y 4 meses de haberse librado el mandamiento contraviniendo lo señalado en los manuales de la entidad para cumplir con este tipo de notificaciones.

Adicional a lo anterior, el ente de control encontró más actuaciones de 2023, que por causa de esta notificación también fueron surtidas de manera tardía: Resolución N° 561-010405 de 29/08/2023 orden de seguir adelante y el traslado de la liquidación del crédito del 04/09/2023.

El incumpliendo de la notificación oportuna por aviso, no permite que se esto incluyendo el derecho a proponer excepciones a este mandamiento de pago que solo empezara a correr cuando haya sido notificada la contraparte debidamente, en este caso específico proponer excepciones en un término tan amplio hacen que surjan problemas entre las partes si se propone alguna excepción, por eso con el fin de respetar tiempos prudenciales para las notificaciones se deben complementar las directrices del estatuto tributario con el CPACA en cuanto a la notificación por aviso.

### **Respuesta entidad**

*“El expediente analizado y que da lugar a la observación, pone de presente la necesidad de revisar el procedimiento de notificación de las actuaciones derivadas de los procesos administrativos de cobro coactivo. Sin perjuicio de lo anotado, se informa a la Comisión Auditora de la CGR que dicho procedimiento se ha venido*

---

8 La Contraloría revisó todos los expedientes adjuntados como respuesta a la solicitud 2023EE0147282 en la cual en el punto 1 se solicitó:  
De la muestra de 19 procesos en Cobro Coactivo, se solicita el expediente completo de cada proceso con sus respectivos soportes de manera íntegra como reposa en el aplicativo de la Entidad.

*mejorando a partir de la expedición del artículo 104 de la Ley 1955 de 2019, con el que se ha logrado avanzar significativamente en el proceso de notificación a personas jurídicas. Las dificultades se siguen observando en el proceso de notificación de actuaciones de cobro a las personas naturales, respecto de las cuales, salvo autorización para ser notificado por medios electrónicos, se debe agotar el procedimiento de notificación personal, en un primer caso, citándolo para que se venga a notificar de manera personal de la actuación; de no comparecer, acudiendo a la notificación por correo adjuntando al oficio la actuación que se notifica; y, finalmente, ante la imposibilidad de garantizar que el deudor fue notificado, se debe acudir al procedimiento de notificación por aviso; proceso que en ocasiones se torna extenso, ante las diferentes situaciones que se suelen presentarse.*

*En cuanto a lo indicado por la CGR en relación a que si bien el artículo 568 del Estatuto Tributario no consagra un término para efectuar la notificación personal (se entendería que por Aviso), lo que en su criterio constituye un vacío normativo, por lo que sugiere la entidad notifique por Aviso en los términos del artículo 69 del CPACA, dando aplicación al artículo 100 ejusdem; la entidad pone de presente no compartir la interpretación dada a la norma, en razón a que el procedimiento de notificaciones que establece el estatuto tributario incorpora la denominada notificación por Aviso; y en tal sentido, lo que corresponde es aplicar dicho procedimiento de notificaciones en su integridad. Como se anotó, la observación plantea a la administración sobre la necesidad de revisar el procedimiento de notificación de las actuaciones derivadas de los procesos administrativos de cobro coactivo con la finalidad que sean más eficientes y oportunas”.*

### **Análisis de Respuesta**

La entidad manifiesta que existe un incumplimiento normativo en cuanto al tiempo de notificar por aviso ya que el estatuto tributario sí contempla cuanto tiempo se tiene para notificar de este modo, se entiende que se refieren al termino de 10 días por edicto, es decir que la observación queda en firme por el incumplimiento aunque se utilice el término por edicto del estatuto tributario o el termino por aviso del CPACA, no están de acuerdo en cuanto a que el vacío se debe llenar con la norma que aplique en este caso el CPACA, por otro lado interpretan que debe utilizarse el similar que sería la notificación por edicto dentro del estatuto tributario, la contraloría General de la Republica evidencio que en el expediente analizado se presentó la falla en los términos de notificación por aviso lo cual puede conllevar implicaciones para ambas partes tanto deudor como acreedor, por lo tanto se mantiene la observación y se constituye en hallazgo en los mismos términos.

### **Hallazgo No. 5- Gestión búsqueda de bienes y medidas cautelares expediente CC No. 8701001.**

La Ley 1066 de julio 29 de 2006 “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, establece:

“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*”.

“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*”.

En el análisis del expediente se declaró al señor CC No. 8701001, como controlante de las sociedades relacionadas en la resolución 300-00-3408, se impuso multa el 02/10/2015 por un valor de Noventa Millones Ochocientos Cincuenta y Tres Mil Pesos (\$90.853.000)<sup>9</sup>, se libra mandamiento de pago el 31/03/2016 que fue notificado el día 26/07/2016, posterior a contar con el título ejecutivo no se evidencia en el expediente actuaciones de búsqueda de bienes o medida cautelar desde el año 2016 hasta el 05/03/2022, inactividad procesal que conllevo a que transcurrieran más de 5 años.

Después del mandamiento de pago en 2016 y los oficios realizados a bancos y fiduciarias, en el lapso de 5 años no se realizó gestión alguna en búsqueda de una medida cautelar que permitiera garantizar el cobro hasta que el día 05/03/2022 se envió oficio de solicitud de embargo a cuentas en banco Finlandia, el 25/05/2022 se reportó ante la Contaduría General de la Nación en el Boletín de Deudores Morosos-BDM, el 29/12/2022 para notificarle la resolución que ordena seguir adelante, el 22/02/2023 se notificó por correo, el 29/03/2023 se notificó por aviso la orden de seguir adelante y es la última actuación que hay en este expediente<sup>10</sup>.

Previamente analizado lo que dispone el Manual de Gestión de Cobro Persuasivo y Coactivo versión 006 de 2018, Capítulo III, Etapa de Cobro Coactivo, numeral 5, Identificación y ubicación de bienes del deudor:

---

<sup>9</sup> se realiza notificación por correo el 05/10/2015 y el 15/10/2015 se notificó por aviso. El 12/11/2015 se adjuntó el acta de ejecutoria donde se estipula que quedo ejecutoriada día 10 de noviembre de 2015

<sup>10</sup> La contraloría reviso todos los expedientes adjuntados como respuesta a la solicitud 2023EE0147282 en la cual en el punto 1 se solicitó: *De la muestra de 19 procesos en Cobro Coactivo, se solicita el expediente completo de cada proceso con sus respectivos soportes de manera íntegra como reposa en el aplicativo de la Entidad.*

*“Todos los documentos que soporten las gestiones de búsqueda de bienes realizadas reposarán en el expediente del proceso”.*

La CGR solicitó el expediente completo y no se encontraban búsquedas de bienes en el 2016, sin embargo de manera posterior y una vez comunicada la observación, en su respuesta estipulan que si realizaron búsquedas mediante oficios tramitados en 2016 a bancos y fiduciarias y reportes al Boletín de Deudores Morosos del Estado-BDME, allegando soportes, por lo tanto se incumplió el manual de gestión de cobro ya que dichos documentos no reposaban inicialmente en el expediente del proceso que se allegó al ente de control.

Se presentó en el mismo sentido incumplimiento al Manual de Gestión de Cobro Persuasivo y Coactivo vigente a la época de los hechos, por no realizar ninguna búsqueda de bienes en el término en el cual la obligación poseía acción de cobro (5 años luego de notificado el mandamiento de pago) procedimiento que va enfocado a buscar algún tipo de medida cautelar y realizar el cobro de manera efectiva, dicho incumplimiento hace que 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*, y causando una indebida gestión al no adelantarse las actuaciones procesales como lo dispone el Manual de la entidad.

### **Respuesta Entidad**

La entidad en su respuesta estipula lo siguiente:

*“1. El proceso de cobro coactivo que se surte contra el deudor JAIRO FRANCISCO CASTILLA DE LA PEÑA es un proceso activo, con su acción de cobro vigente y no ha sido objeto de castigo contable; razón por la cual, no hay lugar a concluir que en este proceso se encuentra soportado, como indica preliminarmente el ente de control fiscal, un daño al patrimonio del Estado en la suma de \$90.853.000; además por las razones que pasan a explicarse. “*

En ese sentido la superintendencia asume que una obligación tiene acción de cobro vigente por el solo hecho de no ser castigada contablemente es decir que una obligación que tiene mandamiento de pago del 2016 sigue vigente, sin tener presente los 5 años señalados en el artículo 91 del CPCA que la ley les proporciona para realizar el cobro, la CGR no tiene en cuenta la fecha de castigo para este fin puesto que es un momento del proceso sobre el cual solo la superintendencia tiene control, por este motivo la obligación debe ser cobrada en el lapso de tiempo anteriormente mencionado, ya que ya que se pierde el derecho a obligar al pago al deudor si transcurridos los 5 años sin lograr no se ha logrado obtener medidas cautelares efectivas la probabilidad de y realizar el cobro sería casi nula.

Conforme a la respuesta, soportes dados y los argumentos de la superintendencia no es cierto que su acción de cobro este vigente por el hecho de que no se haya

realizado un castigo, si se llegase a encontrar algún bien del deudor en estos momentos no se podría embargar por que la contraparte alegaría la prescripción de la acción de cobro o en el caso en cuestión la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo (mandamiento de pago del 2016).

En el segundo argumento que presenta la superintendencia tenemos lo siguiente:

*2. En desarrollo del proceso de cobro coactivo no se encuentra acreditada la pérdida de fuerza ejecutoria que señala la observación, ya que, según da cuenta el proceso administrativo de cobro coactivo, contra el deudor sí se decretaron medidas cautelares preventivas con la finalidad de obtener el recaudo de la obligación, Auto 2016-04-004159 del 12 de abril de 2016, las que tuvieron respuesta negativa de las entidades bancarias. De otra parte, en desarrollo del proceso administrativo de cobro coactivo, se remitieron varios oficios de apremio para pago al deudor, en los que se le informa de la deuda y de las consecuencias del no pago y consecuente reporte en el Boletín de Deudores Morosos del Estado - BDME (radicaciones 2018-01-252250 del 18 de mayo de 2018, 2018-01-484830 del 20 de noviembre de 2018, 2019-01-466169 del 6 de diciembre de 2019, 2022-01-463324 de 25 de mayo de 2022 y 2023-01-911923 de 17 de noviembre de 2023). En relación con el oficio al Banco (sic) Finandina de fecha 05/03/2022, al que hace referencia la auditoría de la CGR, se informa que lo que se adelantó en tal fecha fue reactivar la medida cautelar de embargo a bancos, remitiendo nuevamente los oficios a todas las entidades bancarias, sin resultado positivo sobre recursos del deudor sobre los que pudiera hacerse efectiva la medida cautelar. También para 2022 se realizó búsqueda de bienes al deudor en el VUR, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, siendo infructuosa la búsqueda. (radicado 2022-01-125203 de 09 de marzo de 2023). Se adjuntan los oficios referidos al expediente virtual para que sean tenidos en cuenta como complemento al inicialmente remitido.*

*Para diciembre de 2022 se libró orden de seguir la ejecución contra el deudor, actuación procesal en todo caso proferida antes de que se configurase la pérdida de fuerza ejecutoria, pues, como se puede observar, en 2018, 2019, 2022 y 2023 se apremió al deudor con reportarlo al BDME y en mayo de 2022 se actualizó el embargo preventivo a sumas de dinero del deudor en bancos, así como, se adelantó una búsqueda de bienes en la Oficina de Instrumentos Públicos”.*

En este punto aclaran que se realizaron oficios el 2016, oficios que no adjuntaron en el expediente presentado a la CGR, pero aun así aunque se validen esos oficios que ahora adjuntan, no existe gestión entre el 2016 y 2022 lo cual no desestima la connotación disciplinaria ya que como quedo señalado en la observación, cada funcionario a cargo de cada proceso debe cumplir con sus funciones y adicionalmente gestionarlo de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna lo cual es contrario a lo que se evidencia con la falta de gestión por 5 años.

En el argumento 3 la superintendencia expresa lo siguiente:

3. Es de anotar que el proceso de cobro coactivo estuvo a cargo de la Intendencia Regional de Barranquilla, quien lo remitió a la ciudad de Bogotá en febrero de 2020, con la anotación que se encontraba en la etapa de mandamiento de pago. Ya en la sede Bogotá, superada la pandemia Covid 19, se procedió a reasignar el proceso, y a partir de allí se reanudó el impulso procesal del expediente de cobro, como dan cuenta las actuaciones mencionadas.

La entidad menciona lo siguiente en su respuesta:

4. En cuanto a la mencionada inactividad procesal a que hace mención la Comisión Asesora de la Auditoría de la CGR, se solicita tener en cuenta para la definición final de la connotación de la observación, lo relacionado con cargas de trabajo en las dependencias de recaudo, en las cuales, como ya se ha indicado, los funcionarios a cargo tienen repartos en promedio de más de 1.200 procesos para gestión, lo que impide que la misma pueda ser más oportuna y eficiente.

Igualmente, se pide a la auditoría de la CGR, reconocer como hecho notorio la crisis generada por la pandemia Covid-19, que ocasionó una emergencia sanitaria en el país desde el 12 de marzo de 2020 al 30 de junio de 2022 y que extendió sus efectos hasta casi finales de 2022, lo que conllevó a reajustar el método de trabajo de los funcionarios, es decir, pasar de lo presencial a lo virtual y transformar nuestros hogares en oficinas improvisadas para afrontar el teletrabajo y trabajo en casa, con todas las vicisitudes que acarrearón estos cambios abruptos; pues las entidades estatales ante la necesidad de distanciamiento social, se vieron obligadas a utilizar nuevos procesos y tecnologías para continuar con las operaciones básicas; por lo cual no fue fácil reestructurar cada grupo para alcanzar un equilibrio y llevar a cabo el trabajo cotidiano de las dependencias, garantizando además, en los casos de los grupos de cartera y coactivo, el recaudo corriente necesario para los gastos de la entidad; aunado al hecho de la reciente recepción (prepandemia) de procesos de cobro remitidos por nuestras intendencias regionales.

### **Análisis de Respuesta**

De acuerdo a lo señalado por la entidad y los soportes allegados, se determina retirar las incidencias disciplinaria y fiscal inicialmente comunicadas, por los siguientes argumentos:

“5. Pese a contar el Grupo de Cobro Coactivo y Judicial con solo 5 profesionales de planta para gestionar su cartera coactiva, la dependencia profirió en las vigencias 2021 y 2022, entre otras, las siguientes actuaciones documentales, las que dan cuenta del impulso procesal que se ha podido dar a los procesos de cobro pese a las deficiencias de personal ya mencionadas:

**Año 2021**

TRAMITE	NOMBRE TRAMITE	AÑO	CANTIDAD
63002	MANDAMIENTOS DE PAGO	2021	3.003
63008	EMBARGOS AUTOS	2021	1.103
63008	EMBARGOS OFICIOS	2021	34.193
63010	ORDEN DE SEGUIR ADELANTE	2021	479
63015	LIQUIDACIÓN DE CREDITOS	2021	286
TOTAL ALCANCE PROCESAL 2021			39.064

**Año 2022**

TRAMITE	NOMBRE TRAMITE	AÑO	CANTIDAD
63002	MANDAMIENTOS DE PAGO	2022	2.734
63008	EMBARGOS AUTOS	2022	2.259
63008	EMBARGOS OFICIOS	2022	62.125
63010	ORDEN DE SEGUIR ADELANTE	2022	684
63015	LIQUIDACIÓN DE CREDITOS	2022	824
TOTAL ALCANCE PROCESAL 2021			68.626

*Por las consideraciones expuestas, de manera respetuosa se solicita a la auditoría de la Contraloría General de la República eliminar la observación y la connotación previa que se le dio a la misma, bajo el entendido que el expediente de cobro se encuentra activo y que no está acreditado que en el mismo se presentase la pérdida de fuerza ejecutoria”.*

Culminando el análisis de todos los argumentos expuestos por la entidad, la CGR determina configurar hallazgo, desestimando la connotación disciplinaria toda vez que no se encontraron los elementos suficientes para constituirla, en cuanto a la connotación fiscal se desestima por cuanto se realizaron acciones mínimas que contenía el manual para la época de los hechos, para la búsqueda de bienes en la ciudad de Barranquilla, las cuales fueron infructuosas; otro hecho determinante a tener en cuenta es que el proceso se adelantó en 2020 y 2021, donde se presentó Pandemia por Covid 19.

### **Hallazgo No. 6- Procedimiento procesos de intendencias sin oportunidad de cobro o soportes adecuados.**

La Ley 87 de 1993 en el artículo 2 señala: “*Objetivos del sistema de Control Interno. E) Asegurar la oportunidad y la confiabilidad de la información y de sus registros”. f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos (...)*”.

La Ley 1066 de 2006, se dotó a las entidades públicas de la facultad de ejercer el cobro coactivo mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional-ETN.

Ley 1066 de 2006, “**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**”.

En la revisión de la sanción impuesta por no pago de contribución a la empresa con Nit No. 802.023.585-5, por valor de \$149.246.000, la cual fue iniciada por la intendencia regional de Barranquilla, donde se libró mandamiento de pago, con radicado el 2012-09-26 y se citó para notificar personalmente, pero no se adjuntaron soportes de la notificación ni de ninguna actuación siguiente, luego de transcurridos 4 años se realizaron búsquedas de bienes en el 2016, y unos oficios con el objetivo de encontrar bienes en Barranquilla o cuentas, dichos oficios suscritos por la Superintendencia de Sociedades, con la dependencia de cobro coactivo de la SuperSociedades se aclararon los siguientes hechos:

- El proceso de cobro coactivo tiene como origen la cuenta de cobro por concepto de contribución vigencia 2010.
- El expediente de cobro estuvo a cargo de la Intendencia Regional de Barranquilla; no fue reportado ni remitido por dicha Intendencia a la ciudad de Bogotá en el año 2020. Consultado el gestor documental para dicha obligación, solamente se verificó que la Intendencia libro mandamiento de pago. En cuanto al proceso de notificación del mandamiento, en el gestor documental no se puede corroborar que efectivamente se haya surtido la misma, por cuanto, para esa época la notificación de tales actuaciones se llevaba a cabo de manera presencial, y al no contar con expediente físico no se cuenta con dicha información.
- Una vez se advirtió está cartera en saldos de STONE (aplicativo contable con que cuenta la Superintendencia), la entidad procedió a realizar un análisis de la misma y se encontró que tal cuenta de cobro por concepto de contribución 2010 está llamada a ser revocada de oficio, en razón a las siguientes evidencias, que afectan la posibilidad de continuar con el proceso administrativo de cobro coactivo:
  1. La empresa con Nit 802.023.585-5 solo ha reportado una única vez información financiera a la entidad con corte a 31 de diciembre de 2008.
  2. La información financiera de dicha vigencia fue la fuente de información para el cálculo de la contribución que debía cancelar en la vigencia 2010.
  3. Consultado el Grupo de Arquitectura de Datos sobre el reporte de la sociedad dicha dependencia corrobora que el informe presentado en 2008 tiene errores en el envío por la causal “reporte en pesos”, situación que dio lugar en su oportunidad a la vigilancia y al correspondiente cobro de contribución:

NitSociedad	FechaCorte	NumeroRadicado	FechaRadicionado	ValorActivoReportado	ValorCapitalReportado	ValorIngresoReportado	ActivosRues	CapitalRues	MotivoEstado	ConsecutivoSIREM	EstadoSIREM
802023585	31/12/2008	2009-04-008508	2009-10-14 11:03:05.000	904521294	100000000	NULL	168305	0	ACTIVO EN PESOS	355440	1

4. Al consultar en el registro mercantil (RUES) se advierte que la sociedad está inactiva y la última renovación de la matrícula data año 2008.

5. La sociedad se encuentra en estado de disolución y liquidación por no renovación de la matrícula mercantil, conforme a la Ley 1727 de 2014<sup>11</sup> artículo 31<sup>12</sup>.

Luego de analizar los hechos anteriores, encontramos que es una obligación de la cual la superintendencia tiene conocimiento desde el 2016 cuando realizó los oficios de búsqueda, no disponen de soportes de notificación, adicional admiten que es una contribución que está llamada a ser revocada de oficio por diferentes causales, motivo por el cual a la fecha, octubre de 2023, no ha sido revocada y continua en la relación de procesos de cobro coactivo, con lo cual se afectan las cifras reveladas en la cartera en especial acreencias provenientes de las intendencias, por lo que la entidad carece de adecuados mecanismos de control que le permita identificar y definir este tipo de casos y no cumple con la obligación de asegurar la oportunidad y la confiabilidad de la información y de sus registros.

La entidad no cuenta con directriz sea a través de circular interna o un acápite dentro del manual de cobro coactivo con el fin de depurar este tipo de situaciones de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, cuando sea cartera de más de 10 años y proveniente de una intendencia.

### **Respuesta Entidad**

La Auditoría de la CGR refiriéndose al proceso de cobro coactivo por el no pago de la contribución por parte de la sociedad Nit 802.023.585-5 valor a pagar de \$149.246.000, arriba a la siguiente conclusión:

11 Por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones.

12 **Artículo 31. Depuración del Registro Único Empresarial y Social (RUES).** Las Cámaras de Comercio deberán depurar anualmente la base de datos del Registro Único Empresarial y Social (RUES), así:

1. Las sociedades comerciales y demás personas jurídicas que hayan incumplido la obligación de renovar la matrícula mercantil o el registro, según sea el caso, en los últimos cinco (5) años, quedarán disueltas y en estado de liquidación. Cualquier persona que demuestre interés legítimo podrá solicitar a la Superintendencia de Sociedades o a la autoridad competente que designe un liquidador para tal efecto. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos legalmente constituidos de terceros.
2. Cancelación de la matrícula mercantil de las personas naturales, los establecimientos de comercio, sucursales y agencias que hayan incumplido la obligación de renovar la matrícula mercantil en los últimos cinco (5) años.

*“Luego de analizar los hechos anteriores, encontramos que es una obligación de la cual la superintendencia tiene conocimiento desde el 2016 cuando realizó los oficios de búsqueda, no disponen de soportes de notificación, adicional admiten que es una contribución que está llamada a ser revocada de oficio por diferentes causales, motivo por el cual a la fecha, octubre de 2023, no ha sido revocada y continua en la relación de procesos de cobro coactivo, con lo cual se afectan las cifras reveladas en la cartera en especial acreencias provenientes de las intendencias, por lo que la entidad carece de adecuados mecanismos de control que le permita identificar y definir este tipo de casos y no cumple con la obligación de asegurar la oportunidad y la confiabilidad de la información y de sus registros.*

*La entidad no cuenta con directriz sea a través de circular interna o un acápite dentro del manual de cobro coactivo con el fin de depurar este tipo de situaciones de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, cuando sea cartera de más de 10 años y proveniente de una intendencia.”*

*El caso que fue objeto de análisis da cuenta sobre una cuenta de cobro por concepto de contribución que debe ser revocada, por cuanto se advirtió por parte de los grupos de recaudo en su proceso de análisis de cartera, que la trasmisión de estados financieros por parte de la sociedad y que la colocó en condición de vigilada de la entidad para la vigencia 2010 fue revelada en pesos y no en miles.*

*Se informa a la Auditoría de la CGR que situaciones como la presentada en 2009 en el caso de la información financiera presentada por SANTORAL S.A., actualmente tienen un menor impacto en el total de contribuciones que se cobran a las sociedades vigiladas, por cuanto, una vez los Grupos de Informes Empresariales y de Arquitectura de Datos de la entidad, advierten que las cifras presentadas por la sociedad difieren notoriamente de las reales, lo que constituye un indicio de error en la trasmisión de información financiera, la sociedad entra en un proceso de seguimiento que culmina con la autorización para que retrasmite dicha información de forma correcta. Sin perjuicio de los avances en la solución que ha dado la entidad a dicha problemática, se encuentran casos de vieja data que corresponden a errores en el envío de información financiera los cuales impactan los registros de cartera, que se van identificando en el proceso de análisis de cada cartera y van siendo solucionados una vez se cuenta con la certeza que la cuenta de cobro debe ser revocada.*

*Comprendida por la entidad la problemática planteada, en cuanto a que tales registros pueden afectar las cifras de cartera, resulta necesario establecer a nivel interno un procedimiento que permita de manera más expedita revocar dichos registros, al advertirse que la causal de vigilancia y la acusación de la contribución a cargo de la sociedad, obedece a errores en la trasmisión de información financiera”.*

### **Análisis de Respuesta**

La Entidad con radicado CGR 2023ER0224287 admite que debe establecer un procedimiento interno, puesto que señala *“Luego de analizar los hechos anteriores, encontramos que es una obligación de la cual la superintendencia tiene conocimiento desde el 2016 cuando realizó los oficios de búsqueda, no disponen de soportes de notificación, adicional admiten que es una contribución que está llamada a ser revocada de oficio por diferentes causales, motivo por el cual a la fecha, octubre de 2023, no ha sido revocada y continua en la relación de procesos de cobro coactivo, con lo cual se afectan las cifras reveladas en la cartera en especial acreencias provenientes de las intendencias, por lo que la entidad carece de adecuados mecanismos de control que le permita identificar y definir este tipo de casos y no cumple con la obligación de asegurar la oportunidad y la confiabilidad de la información y de sus registros”*.

Conforme a lo expuesto por no contar con argumentos y soportes que desvirtuaran lo inicialmente observado, es por esto que se configura el hallazgo.

**Objetivo Específico No. 2-** Verificar la efectividad de los controles establecidos por Superintendencia, para evaluar el cumplimiento oportuno de la gestión de cartera vigencias 2021-2022

Como resultado de la verificación de la efectividad de los controles en el procedimiento de cobro coactivo, se estructuraron los siguientes hallazgos:

### **Hallazgo No. 7- Información reportada en SIGS- Sistema Gestión de la SuperSociedades.**

La Ley 87 de 1993 en el artículo 2 señala: *“Objetivos del sistema de Control Interno. E) Asegurar la oportunidad y la confiabilidad de la información y de sus registros”. f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos (...)*”.

En la revisión de los expedientes donde se realizó por parte de la Superintendencia, castigo de cartera, primer corte de 2021 por la causal de Matrícula cancelada, se evidencia que en el SIGS- Sistema Gestión de la SuperSociedades, en el cual se encuentra la información sus vigilados, donde la entidad ejerce inspección, vigilancia y control sobre las sociedades comerciales, sucursales de sociedad extranjera, empresas unipersonales y cualquier otra que determine la ley; se encuentran inconsistencias entre lo reportado en el SIGS y la información contenida en el documento emitido por el RUES de la cámara de comercio, como se detalla a continuación:

De acuerdo con el aplicativo SIGS en el cual se relaciona la información que reposa en la Superintendencia de Sociedades, de la sociedad NIT 900432764, expediente No. 85974, donde informa que la entidad fue matriculada el 02 de marzo del 2007, que generó la causal principal de la cancelación de la matrícula mercantil, el 26 de septiembre del 2019, siendo éste el origen de la cancelación del 24 de febrero del 2021.

- A continuación, se evidencian las diferentes causales por las cuales hicieron efectiva la cancelación de la matrícula mercantil:

**Imagen Nro. 2. Causales que hicieron efectiva la cancelación de la matrícula mercantil**

Causal	Descripción De La Causal	Fecha Causal	Estado
Art. 2.2.2.1.1.3. Num. 1, Dec. 1074/2015	S.C. y E.U. en procesos de insolvencia (concursal de la Ley 222 de 1995), de reestructuración (Ley 550 de 1999) o de Ley 1116 de 2006.	2017-07-19	Activo
Art. 2.2.2.1.1.3. Num. 1, Dec. 1074/2015	S.C. y E.U. en procesos de insolvencia (concursal de la Ley 222 de 1995), de reestructuración (Ley 550 de 1999) o de Ley 1116 de 2006.	2019-09-26	Activo
CANCELADA POR LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES	CÓDIGO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, LEY 1708 DE 2014	2017-07-19	Activo
CANCELADA POR LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES	CÓDIGO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, LEY 1708 DE 2014	2019-09-26	Activo

Fuente: Captura de carpeta allegada.

Al revisar el RUES de la Cámara de Comercio de Bogotá (que hacen parte del mencionado expediente), se evidencia que esta empresa se matriculó el 03 de mayo del 2011, fecha que no coincide con el registro del SIGS con una diferencia de 4 años y 2 meses, puesto que aparece como fecha de matrícula el 02 de marzo del 2007.

La situación descrita evidencia debilidades en los controles que tiene la Superintendencia en el aplicativo SIGS- Sistema Gestión de la SuperSociedades, el cual es de consulta y debe contar con información consistente y veraz, para asegurar la oportunidad y la confiabilidad de la información y de sus registros, con el fin que coincidan con otros sistemas de información y en este caso particular con el RUES, referente a la fecha de matrícula de la empresa mencionada.

**Respuesta entidad**

Conforme a la respuesta dada por la Superintendencia de Sociedades con radicado CGR 2023ER0218734 del 16-11-2023 donde establece:

*“En el caso reportado de la sociedad 900432764, se verificó en la auditoría que la actualización de la fecha de matrícula se realizó manualmente el 23 de marzo de 2017. Se verificó que el número de matrícula 1684331 y la fecha de matrícula 2007/03/02 corresponden a otra sociedad con el número de expediente 85973, que se actualizó el mismo día. Al parecer, se produjo una confusión con el expediente 85974 por parte del funcionario al momento de ingresar la información.*

*Información errónea:*

*Expediente 85974*  
*Número de matrícula: 1684331*  
*Fecha de matrícula: 2007/03/02*  
*Número de solicitud: 2017-01-085189*

*Información correcta:*

*Expediente 85973*  
*Número de matrícula: 1684331*  
*Fecha de matrícula: 2007/03/02*  
*Número de solicitud: 2017-01-082944”*

### **Análisis de Respuesta**

Como lo establece la Superintendencia de Sociedades efectivamente se produjo un error manual al momento del registro de las fechas de la respectiva matrícula, lo que no permite que la información sea consistente y veraz, para asegurar la oportunidad y la confiabilidad de la información en sus registros.

Por otra parte, la Superintendencia de Sociedades dentro de la parte de su respuesta establece: *“Sin perjuicio de las aclaraciones que se hacen frente a la situación advertida por la Comisión Auditora de la CGR, es relevante precisar que el error en el registro de la información en el SIGS y que da lugar a la observación, no corresponde a un asunto o es de competencia de los grupos de cartera de la Superintendencia de Sociedades, por cuanto tales registros no afectan la exigibilidad de los títulos ejecutivos que dan lugar al proceso administrativo de cobro”*.

Con respecto a esta afirmación, el equipo auditor considera que, si bien la confusión en el registro de la información en el SIGS no afecta los procesos de cobro coactivo de cartera, este sistema si debe contar con la información consistente y veraz ya que sirve como insumo de consulta para todas las áreas de la entidad en el momento que se debe tomar alguna determinación acerca de los temas de contribuciones y/o multas.

### **Hallazgo No. 8- Formato Castigo de Cartera – vigencia 2022.**

La Ley 87 de 1993 en el artículo 2 señala: *“Objetivos del sistema de Control Interno. E) Asegurar la oportunidad y la confiabilidad de la información y de sus registros”. f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos (...)*”.

La Superintendencia de Sociedades cuenta con el procedimiento para el castigo de cartera, contenido en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera a favor de la entidad, para lo cual se procede a transcribir:

**“CARTERA PARA CASTIGO.**

*Cartera conformada por el conjunto de derechos a favor de la Superintendencia de Sociedades pendientes de pago, cualquiera sea su origen, respecto de los cuales se encuentre vencido el plazo para su pago y se configure su incobrabilidad por factores tales como la prescripción de la acción de cobro, la relación costobeneficio negativa, la muerte de la persona natural sin bienes ubicados a su nombre, la cancelación de matrícula mercantil de la persona jurídica por extinción de su personería jurídica, la pérdida de fuerza ejecutoria del título o cualesquiera otra circunstancia cierta que impida el pago.*

*Para presentar obligaciones para castigo, los funcionarios encargados del cobro de estas reportarán las mismas, señalando la causal aplicable. Sin perjuicio de lo anterior se presentará a castigo, obligaciones que producto de la depuración y análisis de cartera reúnan los requisitos...”*

**“CRITERIO DE CASTIGO DE CARTERA POR INCOBRABILIDAD DE OBLIGACIONES PERSEGUIDAS A TRAVÉS DE PROCESO DE COBRO COACTIVO.**

*Procede respecto de aquellas obligaciones cobradas a través de procesos de cobro coactivo que, como requisitos, se encuentran en etapa de aprobación de crédito, con lo cual se evidencia que en ellos se surtieron las etapas procesales pertinentes sin obtener el pago de la obligación contenida en el título ejecutivo correspondiente y se le han realizado, por lo menos, dos (2) búsquedas de bienes, cada una en forma anual, habiendo resultado infructuosas.*

*Así mismo, la obligación debe tener una antigüedad mayor a 5 años, contados a partir de la ejecutoria de su exigibilidad, hasta la fecha de presentación para castigo”.*

En la revisión de los expedientes donde se realizó por parte de la Superintendencia, castigo de cartera, en 2022 por la causal de incobrabilidad, en los siguientes 6 casos:

**Tabla No. 11- Muestra de cartera 2022 a evaluar**

CAUSAL	VIGENCIA	No.	RAZÓN SOCIAL	Valor
INCOBRABILIDAD	PRIMER CORTE	1	C.I. ESI DE COLOMBIA S.A.	\$9.665.250
	SEGUNDO CORTE	2	MENDOZA ALDANA ARTURO	\$10.200.600
		3	CALANDAIMA S A EN LIQUIDACIÓN	\$13.600.800
		4	MAURO S FOOD SA - EN LIQUIDACIÓN	\$10.611.000
		5	MAURO S FOOD SA - EN LIQUIDACIÓN	\$11.598.300
		6	GFRO AG	\$10.333.440

Fuente: Plan de trabajo de la AEF

De acuerdo con la revisión de los documentos presentados para el estudio y validación por el comité de cartera de la vigencia 2022, se encontró que los expedientes contienen el documento denominado “*FORMATO CASTIGO CARTERA*”, el cual tienen fecha de presentación al comité de cartera el año 2021, pero estos fueron castigados en la vigencia 2022, de acuerdo con las resoluciones de castigo No. 2022-01-551368 del 30 de junio del 2022 y la No. 2022-01-950445 del 28 de diciembre del 2022, con lo cual se evidencia que este formato no es el soporte idóneo para el castigo, lo cual no permite determinar si las gestiones en el año 2022 donde se presentó la baja de la cuenta por cobrar.

### **Respuesta entidad**

Conforme a la respuesta dada por la Superintendencia de Sociedades con radicado CGR 2023ER0218734 del 16-11-2023 donde establece: *“La fecha que se incluyó en el mencionado formato da cuenta de la fecha en la cual el funcionario a cargo del proceso de cobro realizó la calificación de dicha cartera y emitió su concepto profesional, en este caso dicha actividad la llevo a cabo en 2021, y las obligaciones las presentó para castigo en 2022.*

*Al ser calificada como cartera de imposible recaudo en 2021, resultaba infructuoso adelantar otro tipo de gestiones sobre tales procesos de cobro. Como se ha indicado, los repartos de cada profesional superan los 1200 procesos y éstos dedican su mayor esfuerzo a gestionar los expedientes en los cuales hay vocación de pago”.*

### **Análisis de Respuesta**

El equipo auditor considera que, el Formato de Castigo de Cartera, si bien determina la calificación de la misma para los casos de Incobrabilidad, la fecha de la calificación de dicha cartera debería corresponder a la misma vigencia en la que se realiza el comité de castigo de cartera.

Así como lo determina la Superintendencia de Sociedades en cuanto que los repartos para cada profesional superan los 1.200 procesos, este formato no cuenta con consistencia de la información, en especial en las fechas que deberían servir de sustento para que el comité tomara la decisión de castigar la cartera en los casos mencionados.

La situación descrita denota deficiencias en los controles establecidos por la superintendencia, puesto que el formato no cuenta con consistencia de la información, en especial en las fechas que deberían servir de sustento para que el comité tomara la decisión de castigar la cartera en los casos mencionados.

## ANEXOS

### Muestra Cartera Multas y Sanciones

NOMBRE CLIENTE	SALDO 31 DIC 2022	TIPO	FECHA IMPOSICION	FECHA EJECUTORIA
PERENCO COLOMBIA LIMITED	\$3.677.743.379	MULTA	24/04/2015	24/04/2015
PREBUILD SGPS S.A	\$1.930.460.000	MULTA	20/04/2016	9/06/2016
ELIAS MANUEL VILLAR ROJAS	\$804.636.000	MULTA	6/04/2018	8/05/2018
MONSERRATE INVESTMENT CORP	\$514.503.359	MULTA	6/08/2018	30/11/2018
THE HOUSE REAL ESTATE CONSULTING LTD	\$372.006.864	MULTA	11/07/2018	9/10/2018
ODEBRECHT S.A.	\$321.414.027	MULTA	29/11/2017	22/05/2018
WARREN INTERNATIONAL BUSINESS CORP	\$231.324.944	MULTA	27/02/2018	27/02/2018
FENWICK GROUP CORP	\$189.143.955	MULTA	22/05/2017	2/08/2017
C I UNION DE BANANEROS DE URABA S A	\$124.505.000	CONTRIBUCIONES	1/02/2019	1/02/2019
C I UNION DE BANANEROS DE URABA S A	\$124.505.000	CONTRIBUCIONES	1/02/2019	1/02/2019
CASTILLA DE LA PEÑA JAIRO FRANCISCO	\$90.853.000,	MULTA	2/10/2015	10/11/2015
SERVICENTRO GUARINOCITO LIMITADA	\$78.124.200	MULTA	15/11/2018	3/01/2019
ENERGETIC AND FINANCIAL INVESTMENTS S. DE R.L.	\$39.600.000	MULTA	24/12/2002	27/03/2003
GAITAN GONZALEZ GILBERTO	\$30.000.000	MULTA	18/09/2002	31/10/2002
VACACIONAR LTDA.	\$12.064.000	CONTRIBUCIONES	6/03/2002	6/03/2002
TRANSTEL INTERMEDIA SA ESP EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL	\$216.431.000	CONTRIBUCIONES	1/01/2019	1/01/2019
TRANSTEL INTERMEDIA SA ESP EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL	\$197.139.000	CONTRIBUCIONES	1/02/2019	1/02/2019
SANTORAL.S.A. EN LIQUIDACION	\$149.246.000	CONTRIBUCIONES	23/08/2010	23/08/2010
VALORES Y CONTRATOS S.A., EN REORGANIZACION	<b>\$102.691.000,</b>	CONTRIBUCION	16/07/2018	16/07/2018

		ES		
<b>TOTAL</b>	<b>\$9.206.390.728</b>			

Fuente: Elaboración CGR de acuerdo con la información suministrada por la superintendencia.

Esta tabla consta de:

8 procesos de cobro coactivo con edades superiores a 5 años desde la fecha de ejecutoria hasta la vigencia evaluada equivalente a un valor de \$6.119.110.334.

11 procesos (contribuciones y multas) entre 3 y 5 años desde la fecha de ejecutoria hasta la vigencia evaluada, por valor de COP 3.087.280.394.

Para un total de \$9.206.390.728 representando un 11,76% del total del inventario de cobro coactivo, el cual asciende a \$ 78.301.786.002.

### Muestra de cartera castigada

La muestra evaluada, en el tema de cartera castigada es la siguiente:

**Tabla No. 12- Muestra de cartera 2022 evaluada en la AEF**

CAUSAL	VIGENCIA	No.	RAZÓN SOCIAL	Valor
INCOBRABILIDAD	PRIMER CORTE	1	C.I. ESI DE COLOMBIA S.A.	\$9.665.250
	SEGUNDO CORTE	1	MENDOZA ALDANA ARTURO	\$10.200.600
		2	CALANDAIMA S A EN LIQUIDACIÓN	\$13.600.800
		3	MAURO S FOOD SA - EN LIQUIDACIÓN	\$10.611.000
		4	MAURO S FOOD SA - EN LIQUIDACIÓN	\$11.598.300
		5	GFRO AG	\$10.333.440
MATRICULA CANCELADA O FALLECI DOS	PRIMER CORTE	1	IDROJET COLOMBIA SRL EN REORGANIZACION EN LIQUIDACIÓN POR ADJUDICACIÓN	\$13.278.906
	SEGUNDO CORTE	2	HOLDING TOURISM SYSTEM S.A. H.T.S. S.A.	\$7.600.000
		1	DISTRIBUIDORA DE HELADOS LTDA	\$17.685.000
		2	AUTO LAVADO ANDALUCIA Y CIA LIMITADA EN LIQUIDACION	\$28.335.000
		3	COMERCIALIZADORA EL PARAISO DEL EJE SAS EN LIQUIDACION JUDICIAL	\$78.124.200
		4	WEB 2 PHONE SA EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL SIMPLIFICADA	\$14.906.088
		5	NORTHLAND POWER COLOMBIA DISTRIBUTION ONE S.A.S	\$300.778.000
PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA	PRIMER CORTE	1	DINASTIA INVERSIONES S.A.	\$3.975.000
	SEGUNDO CORTE	2	RECTIFICADORA LOS MELLOS LTDA	\$3.975.000
		3	JUAN CARLOS GONZALES VARGAS	\$7.000.000
		1	VILLOTA ESCOBAR ROBERTO	\$6.528.000
		2	SAN MIGUEL INVESTMENT CORPORATION N V	\$28.635.750
		3	DROGUERIA KLENDAL PANAMCOL S.A.	\$9.665.250
PRESCRIPCION	PRIMER	1	MANDAMUS S.A. EN LIQUIDACION	\$9.640.800

CAUSAL	VIGENCIA	No.	RAZÓN SOCIAL	Valor
	CORTE	2	RUBEN GONZALO HERNANDEZ	\$13.166.442
		3	AGRICOL COLOMBIA CI LTDA EN LIQUIDACIÓN	\$4.284.800
	SEGUNDO CORTE	1	CAMILO LUIS AKL MOANACK	\$30.000.000
		2	INVERSIONES ACOSTA GARCIA & CIA SCA	\$5.728.000
		3	YANOVICH TARTACOVSKI ARTURO	\$7.000.000
		4	YANOVICH FARBIARZ SAMMY	\$7.000.000
		5	ODEKA SAS	\$10.000.000
6	OMEGA ALPHA INGENIERIA DE PROYECTOS S.A.	\$5.728.000		
VIVIENDA	SEGUNDO CORTE	1	MESA RIVAS FRANCISCO OMAR	\$36.909.529
<b>TOTAL, OBLIGACIONES</b>		<b>29</b>	<b>VALOR TOTAL</b>	<b>\$715.953.155</b>

Fuente: Elaboración CGR

**Tabla No. 13- Muestra de cartera 2021 evaluada en la AEF**

CAUSAL	CORTE	No	RAZÓN SOCIAL	VALOR
MATRICULA CANCELADA	PRIMER CORTE	1	EFI PLAST	\$14.906.088
	SEGUNDO CORTE	2	BINGOS UNIDOS DE COLOMBIA Y CIA LTDA	\$14.906.088
		3	BINGOS UNIDOS DE COLOMBIA Y CIA LTDA	\$14.906.088
		4	INVERSIONES BAZARA SA Y CIA S EN C	\$64.269.000
		5	SPARTA MINERALS SAS	\$29.812.176
		6	ALMACEN SIGLO XXI SA	\$28.355.000
INCOBRABILIDAD	PRIMER CORTE	1	COAL CORP COLOMBIA	\$29.475.000
		2	S K IMPORTACIONES E U	\$29.475.000
		3	S K IMPORTACIONES E U	\$13.600.800
		4	MARÍA DEL ROSARIO REY MUJICA	\$46.321.852
		5	DIGIPRO S.A.	\$13.600.800
	SEGUNDO CORTE	6	GEROLD ZELLER	\$17.164.610
PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA	SEGUNDO CORTE	1	JUAN CARLOS VIZCAINO VERGARA	\$128.870.000
		2	JOSE CARLOS ESCUSOL	\$3.998.025
PRESCRIPCION	PRIMER CORTE	1	DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO	\$110.094.873
		2	HUMBERTO CORREA HENAO	\$20.198.759
		3	DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA	\$12.796.803
	SEGUNDO CORTE	4	ALCALDIA DE LA CIUDAD DE PALMIRA	\$193.539.615
		5	JOSE MANUEL CAMPO RUIZ	\$32.212.500
		6	ANDRE TARDITI MENDES	\$11.000.000
<b>TOTAL, OBLIGACIONES</b>		<b>20</b>	<b>VALOR TOTAL</b>	<b>\$829.503.077</b>

Fuente: Elaboración CGR