

GRUPO DE GESTION DE NOTIFICACIONES

**CONSTANCIA DE FIJACIÓN DE EDICTO PARA NOTIFICACIÓN DE ACTO
ADMINISTRATIVO**

Decreto 624 de 1989

Resolución No. 001658 del 17 de JUN. 2026

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) dentro del expediente COA0347-00-2022, expidió la Resolución No. 001658 del 17 de JUN. 2026 *"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026"*, el cual ordenó notificar a: **CONSTRUCTORA CARLOS COLLINS S.A. INTEGRANTE 4 (UNION TEMPORAL CONCESION VIAL LOS COMUNEROS) Nit: 900031253**

Teniendo en cuenta que habiendo transcurrido diez (10) días desde el envío de la citación sin que haya sido posible realizar la notificación personal, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 565, que indica: *"Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente o por edicto..."* del Decreto 624 de 1989, se establece que, mediante la Resolución No. 001658 del 17 de JUN. 2026, se fijará el día 8 de julio de 2026 en la cartelera de publicación de Actos Administrativos de esta Autoridad. Esta publicación permanecerá por un término de diez (10) días, advirtiéndose que la notificación se considerará efectuada al día hábil siguiente a la desfijación del presente edicto.

Se expide la presente constancia en Bogotá D.C., el día ocho 8 de julio de 2026



EINER DANIEL AVENDANO VARGAS
COORDINADOR DEL GRUPO DE GESTION DE NOTIFICACIONES

Elaboró:
NICOLAS RIVEROS SANTOS (PROFESIONAL UNIVERSITARIO)

Revisó:
ALBA LUZ TOVAR LOMBO (CONTRATISTA)

Archívese en: 202214302800100110E

Radicación: 20266600709961

Fecha: miércoles, 08 de julio de 2026

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS
AMBIENTALES

- ANLA -

RESOLUCIÓN N° 001658

(17 JUN. 2026)

PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO No. COA0347-00-2022

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026”

EL JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE
LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA.,

en uso de las atribuciones legales conferidas mediante la Ley 1066 de 2006, Título VIII del Decreto 624 de 1989 – Estatuto Tributario Nacional, Título IV de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1625 de 2016, así como de las conferidas por el Decreto 376 de 2020, por la Resolución No. 621 de 2019 y de las asignadas en el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, adoptado mediante Resolución 1957 del 6 de noviembre de 2021, así como la Resolución No. 000910 del 25 de marzo de 2026, se profiere el presente acto administrativo por el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026, dentro del proceso administrativo de cobro coactivo No. **COA0347-00-2022**, adelantado por la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA** en contra de la ejecutada **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS** con **NIT 806010877**, (conformada por la sociedad **PROYECTOS S.A.**, identificada con **NIT 890406494**; **KMC S.A.S.**, identificada con **NIT 800059485**; **CONSTRUCTORA MONTECARLO VÍAS S.A.S.**, identificada con **NIT 806008737**; **CONSTRUCTORA CARLOS COLLINS S.A.** identificada con **NIT 900031253** y **ÁLVAREZ Y COLLINS S.A.** identificada con **NIT 890402801**) de conformidad con los siguientes:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO: Que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, profirió la Resolución que se relaciona en la siguiente tabla, mediante la cual se declaró la responsabilidad ambiental y se impuso una sanción en la modalidad de multa a la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS** con **NIT 806010877**, (conformada por la sociedad **PROYECTOS S.A.**, identificada con **NIT 890406494**; **KMC S.A.S.**, identificada con **NIT 800059485**; **CONSTRUCTORA MONTECARLO VÍAS S.A.S.**, identificada con **NIT 806008737**; **CONSTRUCTORA CARLOS COLLINS S.A.** identificada con **NIT 900031253** y **ÁLVAREZ Y COLLINS S.A.** identificada con **NIT 890402801**, así:

Expediente Ambiental	Resolución	Fecha Acto Administrativo	Valor	Fecha Ejecutoria
SAN0288-00-2018	2092	23/11/2021	\$1.948.102.138	10/12/2021

SEGUNDO: Que en firme el acto administrativo y vencido el término otorgado para el pago, el Coordinador del Grupo de Cobro Coactivo de la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, inició el proceso de cobro coactivo mediante Auto No. 06479 de 09 de agosto de 2022, identificado con el número de proceso administrativo de cobro coactivo No. **COA0347-00-2022**.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

TERCERO: Que mediante Resolución N° 000078 de 13 de enero de 2026, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la ANLA libró mandamiento de pago a favor de la NACIÓN - AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA y en contra de la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS** con NIT 806010877, (conformada por la sociedad **PROYECTOS S.A.**, con NIT 890406494; **KMC S.A.S.**, con NIT 800059485; **CONSTRUCTORA MONTECARLO VÍAS S.A.S.**, con NIT 806008737; **CONSTRUCTORA CARLOS COLLINS S.A.** con NIT 900031253 y **ÁLVAREZ Y COLLINS S.A.**, con NIT 890402801, por la suma de **MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES CIENTO DOS MIL CIENTO TREINTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$1.948.102.138)** más los intereses moratorios liquidados a la tasa del 12% anual.

CUARTO: Que mediante radicado No. **20266200213322** de 18 de febrero de 2026, el señor **JUAN PABLO DÍAZ RODRÍGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No 1.136.881.663 de Bogotá, y T.P. 288145 del C.S.J. en su calidad de apoderado de la sociedad **KMC S.A.S.** identificada con NIT 800059485, presentó escrito de excepciones en contra del mandamiento de pago contenido en la Resolución No. 000078 del 13 de enero de 2026.

QUINTO: Que mediante radicado No. **20266200255932** de 26 de febrero de 2026, el señor **JUAN MANUEL DÍAZ GUERRERO**, identificado con cédula de ciudadanía No 80.419.426 de Bogotá, y T.P. 76082 del C.S.J, en su calidad de apoderado de la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS** con NIT **806.010.877-9**, presentó escrito de excepciones en contra del mandamiento de pago contenido en la Resolución No. 000078 del 13 de enero de 2026.

SEXTO: Que esta Autoridad mediante Resolución No. **001108 de 14 de abril de 2026**, resolvió las excepciones en contra del mandamiento de pago contenido en la Resolución No. 000078 de 13 de enero de 2026; decisión en la cual se ordenó entre otros aspectos, lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción la excepción prevista en el numeral 3° del artículo 831 del Estatuto Tributario, "La falta de ejecutoria del título" propuesta por los apoderados de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS y de la sociedad KMC S.A.S. contra la Resolución No. 000078 de 13 de enero de 2026, "Por la cual se libra mandamiento de pago" de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.”

“ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADA la excepción del numeral 5° del artículo 831 del Estatuto Tributario, "La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo" propuesta por los apoderados de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS y de la sociedad KMC S.A.S. contra la Resolución No. 000078 de 13 de enero de 2026, "Por la cual se libra mandamiento de pago" de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.”

“ARTÍCULO TERCERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción del numeral 7° del artículo 831 del Estatuto Tributario, "Falta de título ejecutivo o incompetente del funcionario que lo profirió" propuesta por los apoderados de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS y de la sociedad KMC S.A.S. contra la Resolución No. 000078 de 13 de enero de 2026, "Por la cual se libra mandamiento de pago" de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.”

“ARTÍCULO CUARTO: DECLARAR NO PROBADA la excepción prevista en el numeral 1° del parágrafo del artículo 831 del Estatuto Tributario, "La calidad de deudor solidario" propuesta por los apoderados de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS y de la sociedad KMC S.A.S. contra la Resolución No. 000078 de 13 de enero de 2026, "Por la cual se libra mandamiento de pago" de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.”

“ARTÍCULO QUINTO: DECLARAR NO PROBADA la excepción contenida en el numeral 2° del parágrafo del artículo 831 del Estatuto Tributario, "La indebida tasación del monto de

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

la deuda” propuesta por los apoderados de la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS** y de la sociedad **KMC S.A.S.** contra la Resolución No. 000078 de 13 de enero de 2026, “Por la cual se libra mandamiento de pago” de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.”

“ARTÍCULO SEXTO: ORDENAR SEGUIR ADELANTE CON LA EJECUCIÓN dentro del proceso administrativo de cobro coactivo No. **COA0347-00-2022** en contra de la ejecutada la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS**, con **NIT 806010877**, conformada por la sociedad **PROYECTOS S.A.**, identificada con **NIT 890406494**; **KMC S.A.S.**, identificada con **NIT 800059485**; **CONSTRUCTORA MONTECARLO VÍAS S.A.S.**, identificada con **NIT 806008737**; **CONSTRUCTORA CARLOS COLLINS S.A.** identificada con **NIT 900031253** y **ÁLVAREZ Y COLLINS S.A.** identificada con **NIT 890402801**, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

“ARTÍCULO SEPTIMO: PRACTICAR la liquidación del crédito.”

“ARTÍCULO OCTAVO: ORDENAR avaluar y rematar los bienes embargados y secuestrados o de los que posteriormente lleguen a serlo.”

“ARTÍCULO NOVENO: CONDENAR en costas a la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS** identificada con **NIT. 806010877** (conformada por la sociedad **PROYECTOS S.A.**, identificada con **NIT 890406494-8**; **KMC S.A.S.**, identificada con **NIT 800.059-485-5**; **CONSTRUCTORA MONTECARLO VÍAS S.A.S.**, identificada con **NIT 806.008.737-1**; **CONSTRUCTORA CARLOS COLLINS S.A.** identificada con **NIT 900.031.253-4** y **ÁLVAREZ Y COLLINS S.A.** identificada con **NIT 890.402.801-8**), previa su tasación.”

“ARTÍCULO DÉCIMO: NOTIFICAR a la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS**, con **NIT 806010877**, conformada por la sociedad **PROYECTOS S.A.**, identificada con **NIT 890406494**; **KMC S.A.S.**, identificada con **NIT 800059485**; **CONSTRUCTORA MONTECARLO VÍAS S.A.S.**, identificada con **NIT 806008737**; **CONSTRUCTORA CARLOS COLLINS S.A.** identificada con **NIT 900031253** y **ÁLVAREZ Y COLLINS S.A.** identificada con **NIT 890402801**.”

“ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: RECURSOS. Contra esta resolución procede únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro del mes siguiente a la fecha de notificación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 834 del Estatuto Tributario.”

SÉPTIMO: Que mediante radicado N° 20266200607992 del 13 de mayo de 2026, presentado por el Dr. Juan Manuel Díaz Guerrero, identificado con cédula de ciudadanía N° 80.419.426 y T.P. 76.082 del C.S.J. actuando en calidad de apoderado de la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS**, allegó recurso de reposición en contra de la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026.

Por su parte, mediante radicado 20266200612672 del 13 de mayo de 2026, presentado por el Dr. Juan Pablo Díaz Rodríguez, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.136.881.663 y T.P. 288145 del C.S.J., en calidad de apoderado de **KMC S.A.S.**, allegó recurso de reposición en contra de la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Los apoderados de los deudores radicarón los recursos de reposición con fundamento en lo establecido en el artículo 834 del Estatuto Tributario, los cuales presentaron los siguientes argumentos:

- 1. La unión Temporal carece de personería jurídica, se encuentra liquidada y no cuenta con patrimonio propio.**

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

Expresa el apoderado de la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS** que el cobro coactivo no puede dirigirse contra esta como “deudor principal” con bienes embargables propios, como si tuviera la calidad de un sujeto de derecho.

Expresa el apoderado de la Unión temporal que de acuerdo con el numeral 7° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993, las uniones temporales son **asociaciones de personas** sin personería jurídica propia, constituidas exclusivamente para los efectos de presentar una propuesta y ejecutar un contrato estatal. Manifestando además que las uniones temporales **no son personas jurídicas** que carecen de capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones por sí mismas y, sobre todo, **no tienen patrimonio propio**, expresando además que la Unión Temporal ya fue liquidada por lo que una eventual ejecución coactiva contra los integrantes debe sujetarse al régimen de la Ley 80 de 1993 (responsabilidad conjunta y proporcional para sanciones).

2. Presunta violación al debido proceso por resolución conjunta de excepciones autónomas y vencimiento o prescripción del término para dar respuesta a las excepciones.

Expresa tanto el apoderado de la **CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS**, como el apoderado de **KMC S.A.S.** que la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026, es irregular por haber resuelto, en un solo acto administrativo, las excepciones formuladas por la Unión Temporal y por **KMC S.A.S.**, pese a tratarse de sujetos procesales distintos, argumentando que la Unión Temporal; que no se tuvo en cuenta además que cada uno aportó pruebas distintas y se notificó por mecanismos diferentes (a la UT por aviso el 09 de febrero de 2026, a KMC por correo electrónico el 30 de enero de 2026); argumentaron además que las acciones contenciosas que cada uno acreditó tienen radicados, fechas y estados procesales distintos; y que los argumentos defensivos divergen en aspectos sustanciales.

Expresan además ambos apoderados que el artículo 832 del Estatuto Tributario ordena resolver las excepciones mediante resolución motivada, dentro del mes siguiente a su presentación y que esta norma supone, en términos del derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.P.) y del deber de motivación de los actos administrativos (art. 42 CPACA), que la decisión debe individualizar los argumentos de cada sujeto procesal. Manifiestan que la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026 trata indistintamente como un solo sujeto procesal a la Unión Temporal y a **KMC S.A.S.**, pese a que los sujetos se encuentran en posición jurídica distinta y no responde individualmente a los argumentos propios de la Unión Temporal.

Adicionalmente, argumentan los apoderados recurrentes, que el término para dar respuesta a las excepciones formuladas prescribió, debido a que el término utilizado para resolver las excepciones por fuera del término legal señalado en el artículo 832 del Estatuto Tributario replicado en el artículo 8.3.3 del Manual de Cobro de la ANLA vulnerando así el derecho al debido proceso de la Unión Temporal al desconocer que el artículo 29 de la Constitución Política.

Se expresa además por parte del apoderado de **KMC S.A.S.** que la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026, nació viciada de nulidad por violación al debido proceso y al derecho de defensa, vicio que en sede de reposición debe corregir la propia ANLA, revocando el acto recurrido y profiriendo decisiones individualizadas frente a cada ejecutado, conforme lo exigía la lealtad procesal y el respeto al derecho fundamental al debido proceso.

3. Errónea interpretación del régimen jurídico aplicable a la ejecutoriedad del título.

Expresa tanto el apoderado de la **CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS**, así como el apoderado de **KMC S.A.S.** expresan que el artículo 829 del Estatuto Tributario establece cuatro presupuestos para la ejecutoria del título, conectados por la conjunción copulativa “y” ~~entre los numerales 3 y 4. Esta conjunción, por su naturaleza gramatical y jurídica, tiene~~

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

carácter incluyente y no disyuntivo, lo que implica que todos los presupuestos deben satisfacerse de manera simultánea para que un acto administrativo se entienda ejecutoriado. En particular, el numeral 4° exige que “los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva”. Mientras este presupuesto no se cumpla —como ocurre en el caso de marras—, el acto no está ejecutoriado para los efectos del cobro coactivo.

Manifiestan los apoderados recurrentes que la jurisprudencia citada por la ANLA no es uniforme y que existe línea contraria de la misma Sección Cuarta del Consejo de Estado. El acto recurrido se ampara en sentencias de la Sección Cuarta del Consejo de Estado (expedientes 23471/2019, 25508/2022 y 67988/2023). Sin embargo, la misma Sección Cuarta ha resuelto, en sentido contrario, que la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo impide la firmeza del acto. Así lo reiteró la Sección Cuarta en sentencia del año 2021 (expediente 22120, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello).

En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia del 17 de marzo de 2016, por lo que existen líneas jurisprudenciales contrarias dentro de la propia Sección Cuarta obligaba a la ANLA, a estudiar la posibilidad de aplicar las sentencias que han decidido en sentido contrario.

Dentro de sus argumentos, también expresan que el efecto suspensivo, previsto en el numeral 4° del artículo 829 del ET y replicado en la excepción del numeral 5° del artículo 831, opera también para obligaciones no tributarias. Si la tesis de la ANLA fuera correcta, esta excepción jamás sería aplicable a obligaciones no tributarias, lo cual contradice tanto el ámbito general del Estatuto Tributario aplicable a todas las entidades públicas con jurisdicción coactiva por remisión del artículo 5° de la Ley 1066 de 2006.

Expresan también los recurrentes que, la falta de ejecutoria está plenamente probada, que se acredita documentalmente: (i) La unión temporal presentó el 13 de diciembre de 2022 demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos sancionatorios que sirven de título ejecutivo (radicado 25000-23-41-000-2022-01573-00); (ii) la sociedad KMC S.A.S., integrante de la Unión Temporal, presentó el 5 de diciembre de 2023 presenta demanda autónoma contra los mismos actos (radicado 25000-23-41-000-2023-01634-00); (iii) en este último, la sentencia de primera instancia fue apelada y el recurso fue concedido en el efecto suspensivo mediante Auto del 28 de agosto de 2025; y (iv) como hecho sobreviniente al acto recurrido, mediante Auto del 21 de abril de 2026, el Consejo de Estado, Sección Primera, admitió formalmente el recurso de apelación, encontrándose el proceso pendiente de fallo de segunda instancia.

La concesión del recurso de apelación en efecto suspensivo y su posterior admisión por el Consejo de Estado, posterior incluso a la fecha de la Resolución No. 001108, configuran sin lugar a duda el supuesto de hecho del numeral 4° del artículo 829 del ET y, correlativamente, de las excepciones de los numerales 3° y 5° del artículo 831 del mismo Estatuto. La excepción de falta de ejecutoria del título debe ser declarada probada.

4. Consideración indebida de la excepción contenida en el numeral 5° del artículo 831 ET: la interposición de demandas contenciosas configura una excepción autónoma.

Expresa el apoderado de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, así como el apoderado de KMC S.A.S. que el numeral 5° del artículo 831 del Estatuto Tributario consagra una excepción autónoma, manifestando que según el Consejo de Estado “es suficiente la interposición en debida forma de la demanda para configurar la

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

excepción” y, demostrada ésta, debe ordenarse la terminación del procedimiento de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares decretadas. Que fue probada documental e inequívocamente la admisión y trámite de las acciones contenciosas, hecho que, además, fue verificado de oficio por la propia ANLA a través de la consulta SAMAI del 26 de marzo de 2026 referida en la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026. La excepción del numeral 5° del artículo 831 del Estatuto Tributario debe declararse probada.

5. Falta de título ejecutivo: la obligación carece del requisito de exigibilidad actual.

Con relación a esta excepción argumenta el apoderado de la sociedad KMC S.A.S que La excepción del numeral 7° del artículo 831 del Estatuto Tributario fue desestimada por la ANLA bajo el argumento de que la Resolución 2092 de 2021 reúne los requisitos de claridad, exigibilidad y ejecutoria.

De igual forma expresa, que cuando la legalidad del acto que contiene la obligación se encuentra bajo control judicial activo —como ocurre en el presente caso, donde el Consejo de Estado deberá decidir definitivamente sobre la nulidad de la Resolución 2092 de 2021—, la obligación no puede catalogarse como pura y simple ni como ya declarada en sentido definitivo. La exigibilidad actual está condicionada al pronunciamiento definitivo del juez natural, y mientras éste no se produzca, el título no reúne uno de los tres presupuestos sustanciales para iniciar y continuar el cobro forzado.

Por su parte el apoderado de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS argumenta que el requisito de exigibilidad actual —explícitamente consagrado en el artículo 99 del CPACA, en el artículo 828 del ET y en el numeral 4° del propio Manual de Cobro de la ANLA— no es accesorio sino estructural. Una obligación es actualmente exigible solo cuando “está colocada en situación de pago o solución inmediata, por no estar sometida a plazo, condición o modo, esto es, por tratarse de una obligación pura, simple y ya declarada”.

Cuando la legalidad del acto que contiene la obligación se encuentra bajo control judicial activo —como ocurre en el caso de marras, en el que el Consejo de Estado deberá decidir definitivamente sobre la legalidad de la Resolución 2092 de 2021, según evidencia el Auto del 21 de abril de 2026—, la obligación no puede catalogarse como pura y simple ni como ya declarada en sentido definitivo. La exigibilidad actual está condicionada al pronunciamiento definitivo del juez natural y, mientras éste no se produzca, el título no reúne uno de los tres presupuestos sustanciales para iniciar y continuar el cobro forzado.

6. Indevida vinculación de los integrantes en sede de cobro coactivo e Indevida aplicación del régimen de solidaridad y desconocimiento del numeral 7° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993.

Expresa el apoderado de la UNION TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, que el Auto 06479 del 09 de agosto de 2022 que el propio acto recurrido reconoce que la Unión Temporal Concesión Vial Los Comuneros se constituyó para la presentación y ejecución del Contrato de Concesión No. 001161 de 2001 con el INVIAS, y que la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución No. 2029 del 22 de octubre de 2009 fue concedida en favor de la Unión Temporal “quien figura como titular del instrumento ambiental y ejecutora del proyecto”. La cláusula tercera del Acuerdo de Unión Temporal del 6 de noviembre de 2001 estableció que el alcance de la participación, las actividades a cargo de cada integrante y la asunción de responsabilidades se determinarían de manera autónoma e independiente, en proporción a la participación que cada uno tuviera en la ejecución; y la cláusula cuarta dispuso que las sanciones serían asumidas de manera separada e individualizada, en proporción a la participación. Esta estipulación fue puesta en conocimiento del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que otorgó la licencia ambiental sobre esa base.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

Expresa también el apoderado de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, así como el apoderado de la empresa KMC S.A.S. que la Ley 80 excluye la solidaridad sancionatoria de las uniones temporales en materia sancionatoria y conforme a las reglas generales del derecho de las obligaciones (art. 1568 del Código Civil), la solidaridad pasiva no se presume; requiere norma expresa o estipulación contractual. Que de acuerdo con el numeral 7° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993 las uniones temporales: las sanciones por incumplimiento se imponen de acuerdo con la participación en la ejecución de cada miembro. No existe norma legal alguna que, en materia ambiental, derogue esta regla especial. La Ley 1333 de 2009 —modificada por la Ley 2387 de 2024— no consagra solidaridad legal automática entre quienes integran una unión temporal.

De igual forma expresa el apoderado de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS que la Resolución No. 000078 del 13 de enero de 2026 no es un mandamiento independiente: es un único acto, con un único número de radicado y una única cuantía total, en el cual los integrantes son mencionados —de forma indiferenciada— entre paréntesis. De haber querido la ANLA vincular a los integrantes en calidad de deudores solidarios, habría sido necesario, como mínimo, proferir cinco actos administrativos con números de identificación diferentes, individualizando en cada uno el monto correspondiente.

Se expresa que la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026 se limita a sostener que en el sancionatorio se relacionó a los integrantes, lo cual no es controvertido, pero no responde al reproche concreto formulado: la insuficiencia formal del mandamiento de pago para vincular válidamente a los integrantes como deudores con responsabilidad pecuniaria proporcional. Esta omisión configura, por sí sola, un déficit de motivación que vulnera los artículos 42 del CPACA y 832 del ET.

Por lo anterior, solicitan los apoderados que la excepción de indebida vinculación al cobro coactivo —tipificada como excepción del parágrafo del artículo 831 núm. 1 ET, debe declararse probada.

7. Indebida tasación del monto de la deuda en sede de cobro coactivo (parágrafo art. 831 num. 2 ET)

Expresa el apoderado de la empresa KMC S.A.S que la excepción de indebida tasación, prevista específicamente para los deudores solidarios, no se confunde con la inconformidad sobre la cuantía global de la sanción. Esa excepción habilita al deudor solidario a controvertir la cuantía individual que se le pretende exigir, cuando ella no corresponde al porcentaje legal o contractualmente atribuible. En este punto, KMC S.A.S. no discute la cuantía global de los \$1.948.102.138 fijada por la Resolución 2092 de 2021 puesto que esta se encuentra en punto de debate ante la jurisdicción contencioso-administrativa; lo que controvierte es que se le pretenda cobrar el 100% de esa suma, sin discriminación alguna y en abierto desconocimiento de la regla legal del numeral 7° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993.

8. Improcedencia de la condena en costas dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo.

Expresan los apoderados recurrentes que el artículo noveno de la Resolución No. 001108 condena en costas a la Unión Temporal y a sus integrantes. Esta orden carece de fundamento normativo dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo regido por el Estatuto Tributario, manifestando que el cobro coactivo no es un proceso jurisdiccional sino un procedimiento administrativo, y la facultad de la Administración de imponer condena en costas requiere norma habilitante expresa y que el artículo 836 del ET, que regula la imputación de gastos del proceso, no equivale a una norma de costas judiciales en sentido propio.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

9. Procedencia de la suspensión del procedimiento conforme al numeral 2° del artículo 101 del CPACA.

Los apoderados de la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS** y la sociedad **KMC S.A.S.**, expresan el recurso interpuesto que en el evento en que no prospere ninguna de las excepciones, solicita que en aplicación del numeral 2° del artículo 101 del CPACA, se decrete la suspensión del procedimiento de cobro coactivo respecto de **KMC S.A.S.**, hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo decida en forma definitiva la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que cursa actualmente en el Consejo de Estado contra los actos administrativos que sirven de título ejecutivo.

III. PETICIONES

Los apoderados de la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS** y la sociedad **KMC S.A.S.**, expresaron:

Por parte de la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS**:

“Primera: REVOCAR EN SU INTEGRIDAD la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026 y, en su lugar, declarar probadas, respecto de la Unión Temporal Concesión Vial Los Comuneros, las cinco excepciones formuladas en el escrito del 26 de febrero de 2026.”

“Segunda: En consecuencia, ORDENAR LA TERMINACIÓN del proceso administrativo de cobro coactivo No. COA0347-00-2022, disponer su archivo y el **levantamiento de las medidas cautelares** decretadas mediante Auto No. 09219 del 19 de octubre de 2022 y Auto No. 568 del 08 de febrero de 2023, conforme al inciso final del artículo 833 del Estatuto Tributario.”

“Tercera: DEJAR SIN EFECTO la condena en costas impuesta en el artículo noveno de la Resolución No. 001108, por carecer de fundamento legal en el procedimiento administrativo de cobro coactivo regido por el Estatuto Tributario.”

“Subsidiaria Primera: En subsidio, DECRETAR LA SUSPENSIÓN del procedimiento administrativo de cobro coactivo No. COA0347-00-2022, en aplicación del numeral 2° del artículo 101 de la Ley 1437 de 2011, hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo decida en forma definitiva las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que cursan en su contra (radicados 25000-23-41-000-2022-01573-00 y 25000-23-41-000-2023-01634-02).”

“Subsidiaria Segunda: En caso de no acceder a la suspensión, RELIQUIDAR INDIVIDUALMENTE la obligación, distribuyéndola entre los integrantes de la Unión Temporal conforme al porcentaje de participación pactado en el Acuerdo de Unión Temporal del 6 de noviembre de 2001, en aplicación del numeral 7° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993.”

Por parte de la sociedad **KMC S.A.S.**:

“Primera: REVOCAR EN SU INTEGRIDAD la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026 y, en su lugar, declarar probadas, en lo que a **KMC S.A.S.** respecta, las excepciones de: (i) falta de ejecutoria del título (art. 831 núm. 3 ET); (ii) interposición de demandas de restablecimiento del derecho (art. 831 núm. 5 ET); (iii) falta de título ejecutivo (art. 831 num. 7 ET); (iv) calidad de deudor solidario (párrafo art. 831 num. 1 ET); y (v) indebida tasación del monto de la deuda (párrafo art. 831 num. 2 ET).”

“Segunda: En consecuencia de lo anterior, ORDENAR LA TERMINACIÓN del proceso administrativo de cobro coactivo No. COA0347-00-2022 respecto de **KMC S.A.S.**, disponer su archivo y el **levantamiento de las medidas cautelares** que pudieran haberse decretado, conforme al inciso final del artículo 833 del Estatuto Tributario.”

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

“Tercera: DEJAR SIN EFECTO la condena en costas impuesta en el artículo noveno de la Resolución No. 001108, por carecer de fundamento legal en el procedimiento administrativo de cobro coactivo regido por el Estatuto Tributario.”

“Subsidiaria Primera: En subsidio, y para el caso en que no se acceda a las pretensiones principales, **DECRETAR LA SUSPENSIÓN** del procedimiento administrativo de cobro coactivo No. COA0347-00-2022 respecto de KMC S.A.S., en aplicación del numeral 2° del artículo 101 de la Ley 1437 de 2011, hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo decida en forma definitiva la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que cursa en el Consejo de Estado contra los actos que sirven de título ejecutivo (radicado 25000-23-41-000-2023-01634-00 y radicado 25000-23-41-000-2022-01573-00).”

“Subsidiaria Segunda: En caso de no acceder a la suspensión, **RELIQUIDAR INDIVIDUALMENTE** la obligación atribuible a KMC S.A.S., conforme al porcentaje de participación de dicha sociedad en la Unión Temporal, en aplicación del numeral 7° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993 y del principio de personalidad de la sanción ambiental (Ley 1333 de 2009).”

IV. CONSIDERACIONES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA.

La presente decisión se sujetará al análisis de: (i) la oportunidad para presentar el recurso de reposición en contra de la Resolución que resolvió negar las excepciones formuladas en contra del mandamiento de pago, (ii) delimitación del objeto y conducencia del recurso (iii) el estudio del recurso de reposición, si resultare procedente su examen:

(i) Oportunidad para presentar el recurso de reposición en contra de la Resolución que resolvió negar las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago.

En relación con este aspecto, vale la pena analizar una circunstancia particular que se presenta dentro del caso concreto, así:

De acuerdo con el artículo 834 del ET, este plantea el término previsto para la presentación del recurso de reposición contra la resolución que resolvió las excepciones.

“ARTÍCULO 834. RECURSO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE LAS EXCEPCIONES. En la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el jefe de la división de cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma”. (Subrayado fuera del texto original)

Se tiene entonces que, de acuerdo con la información del Grupo de Gestión de Notificaciones de esta Autoridad, la notificación de la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026 por medio de la cual se resolvieron las excepciones interpuestas en contra del mandamiento de pago, se notificó a la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS**, identificada con NIT. **806010877** el día 16 de abril 2026¹; por su parte y teniendo en cuenta la notificación de la Resolución No 001108 del 14 de abril de 2026 por medio de la cual se resolvieron las excepciones interpuestas en contra del mandamiento de pago, se notificó a la empresa **KMC S.A.S**, identificada con NIT. **806010877** el día 16 de abril 2026².

Dando aplicación al artículo 834 del ET, la sociedad contaba hasta el 16 de mayo de 2026 para la presentación del recurso de reposición, sin embargo, este último correspondía a un sábado, el cual no es hábil, por lo tanto, de conformidad con el artículo 62 de la ley 4 de

¹ Radicado No. 20266600391841 por el cual se dejó constancia de la notificación electrónica a la Unión Temporal.

² Radicado No. 20266600391841 por el cual se dejó constancia de la notificación electrónica a la Unión Temporal.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

1913, el término para la presentación del recurso de reposición se extenderá hasta el primer día hábil siguiente, así:

“ARTÍCULO 62. *En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”* (Subrayado fuera del texto original)

En este entendido, una vez realizado el cómputo del término y dando aplicación a la norma descrita anteriormente, el plazo máximo para la presentación del recurso correspondía al 19 de mayo de los corrientes; por lo tanto, la presentación de los recursos presentados mediante radicados 20266200607992 y 20266200612672 del 13 de mayo de la presente anualidad, se encuentran dentro de la oportunidad procesal prevista para dicho fin.

(ii) Delimitación del objeto y conducencia del recurso de reposición en contra de la Resolución que resolvió negar las excepciones.

Es pertinente aclarar que el recurso de reposición consagrado en el artículo 834 del Estatuto Tributario no constituye una oportunidad procesal abierta, general o ilimitada para impugnar o atacar cualquier acto administrativo que haga parte del proceso de Cobro Coactivo o de la etapa previa procesal correspondiente a la conformación del título, sino por el contrario, se trata de un mecanismo de impugnación de **objeto restringido**, cuya única finalidad es controvertir los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión que resolvió las excepciones, en éste caso de la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026.

Para tal efecto debemos recordar lo expresado por el artículo 831 del Estatuto tributario:

“ARTÍCULO 831. EXCEPCIONES. *Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:”*

- “1. El pago efectivo.”*
- “2. La existencia de acuerdo de pago.”*
- “3. La falta de ejecutoria del título.”*
- “4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.”*
- “5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”*
- “6. La prescripción de la acción de cobro, y”*
- “7. La falta de título ejecutivo o incompetente del funcionario que lo profirió.”*

PARÁGRAFO. *Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán, además, las siguientes excepciones:*

- 1. La calidad de deudor solidario.*
- 2. La indebida tasación del monto de la deuda”*

Teniendo en cuenta lo anterior, tanto la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, como la sociedad KMC S.A.S interpusieron en su momento las excepciones expresadas en el artículo 831 del estatuto tributario de **“Falta de ejecutoria del título” (núm. 3°), “interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.” (núm. 5°), “Falta de Título ejecutivo o incompetente del funcionario que lo profirió. (núm. 7°), La calidad de deudor solidario. (núm. 1° parágrafo) y “La indebida tasación del monto de la deuda.” (núm. 2° parágrafo).**

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe recordar que las excepciones que se pueden presentar en contra del mandamiento de pago son taxativas y no se pueden presentar excepciones distintas a las expresadas en artículo 831 del E.T., o presentar argumentos jurídicos que deriven en hechos distintos a los que correspondan a las excepciones expresamente señaladas por la Ley.

Es así como mediante la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026, hubo pronunciamiento por parte de éste Despacho, específicamente sobre las excepciones interpuestas, por lo que para efectos de delimitar el objeto del presente recurso, es pertinente tener claro que el recurso de reposición que se interpone en contra de la resolución en comento, se debe referir exclusivamente a las razones fácticas y jurídicas por las cuales el recurrente considera que la administración debe corregir o modificar su decisión. Mas no para la interposición de nuevas excepciones o para exponer hechos ajenos a las excepciones taxativamente señaladas por la Ley o para atacar actos administrativos distintos al mandamiento de pago ni mucho menos para revivir etapas procesales ya fenecidas.

Así las cosas, el Recurso de reposición del artículo 834 del Estatuto Tributario no habilita la introducción de "hechos nuevos", cargos extemporáneos o excepciones novedosas que no hayan sido ventiladas en el escrito exceptivo principal. Admitir lo contrario vulneraría los principios de seguridad jurídica, buena fe procesal y el debido proceso de la administración.

En consecuencia, cualquier argumento expuesto en esta instancia que pretenda revivir etapas procesales ya superadas —en clara vulneración al principio de preclusión—, o que omita controvertir de manera directa, frontal y sucinta los fundamentos de la resolución de excepciones, debe ser desestimado de plano por resultar jurídicamente ineficaz e improcedente.

(iii) Estudio del recurso de Reposición.

Como se expresó con anterioridad, debemos recordar que las excepciones que interpuso tanto la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, así como la sociedad KMC S.A.S de acuerdo con el artículo 831 del estatuto tributario fueron: **“Falta de ejecutoria del título” (núm. 3°), “interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.” (núm. 5°), “Falta de Título ejecutivo o incompetente del funcionario que lo profirió. (núm. 7°), La calidad de deudor solidario. (núm. 1° párrafo), “La indebida tasación del monto de la deuda.” (núm. 2° párrafo).** Es así como la Resolución 001108 del 14 de abril de 2026, se pronunció sobre cada una de las excepciones interpuestas.

1. La unión Temporal carece de personería jurídica, se encuentra liquidada y no cuenta con patrimonio propio.

En primer lugar, este Despacho observa que este argumento propuesto por el apoderado de la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS** no corresponde a ninguna de las excepciones interpuestas inicialmente, y no corresponde además al pronunciamiento específico de éste Despacho sobre las excepciones interpuestas, sino a argumentos jurídicos que derivan en hechos distintos a los que correspondan a las excepciones expresamente señaladas por la Ley, no obstante, en aplicación del principio de transparencia de las actuaciones administrativas, se proceden a realizar las siguientes aclaraciones:

Expresa el apoderado de la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS** que el cobro coactivo no puede dirigirse contra esta como *“deudor principal”* con bienes embargables propios, como si tuviera la calidad de un sujeto de derecho.

Expresa además el apoderado de la Unión Temporal que de acuerdo con el numeral 7° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993, las uniones temporales son **asociaciones de personas sin**

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

personería jurídica propia, constituidas exclusivamente para los efectos de presentar una propuesta y ejecutar un contrato estatal. Manifestando además que las uniones temporales **no son personas jurídicas**, carecen de capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones por sí mismas y, sobre todo, **no tienen patrimonio propio**, expresando además que la Unión Temporal ya fue liquidada por lo que una eventual ejecución coactiva contra los integrantes debe sujetarse al régimen de la Ley 80 de 1993 (responsabilidad conjunta y proporcional para sanciones).

Frente al planteamiento esbozado, este Despacho determina que el mismo carece de vocación de prosperar. Lo anterior, por cuanto la jurisprudencia ha decantado que las Uniones Temporales gozan de capacidad jurídica para ser titulares de derechos y contraer obligaciones.

Es así como en Sentencia de Unificación Jurisprudencial de fecha veinticinco (25) de septiembre de dos mil trece (2013), consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, Radicación número: 25000-23-26-000-1997-03930-01(19933), se expresó lo siguiente:

“3.- Rectificación y unificación de la Jurisprudencia en relación con la capacidad con la cual cuentan los consorcios y las uniones temporales para comparecer como parte en los procesos judiciales.”

“A juicio de la Sala, en esta ocasión debe retomarse el asunto para efectos de modificar la tesis jurisprudencial que se ha venido siguiendo y, por tanto, debe puntualizarse que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas –comoquiera que por ley CUENTAN CON CAPACIDAD SUFICIENTE PARA SER TITULARES DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADAS TANTO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE SELECCIÓN CONTRACTUAL COMO DE LOS PROPIOS CONTRATOS ESTATALES–, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo –legitimatío ad processum–, por intermedio de su representante. (Mayúsculas fuera de texto)

De igual forma y en concordancia con lo anterior, se debe tener en cuenta que por solicitud de la misma UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, les fue otorgada a esta y a sus integrantes Licencia Ambiental por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS) mediante la Resolución N° 2029 de 22 de octubre de 2009, (modificada por la Resolución No.1552 de 2011), Licencia Ambiental para el Proyecto denominado *“Construcción segunda calzada para llevar a doble calzada la vía Zipaquirá - Ubaté”*, localizado en jurisdicción de los Municipios de Zipaquirá, Cogua, Nemocón, Tausa, Sutatausa y Ubaté en el departamento de Cundinamarca.

Es así como derivado de las obligaciones de la Licencia Ambiental que el MADS, acogiendo las consideraciones del Concepto Técnico N° 2991 del 30 de diciembre de 2010, ordenó la apertura de una investigación sancionatoria ambiental contra la CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, conformada por la sociedad Proyectos S.A., con NIT 890.406.494-8; KMC S.A.S., con NIT 800059485; la Constructora Monte carlo Vías S.A.S., con NIT 806008737; la Constructora Carlos Collins S.A. con NIT 900031253 y por Álvarez y Collins S.A. con NIT 890402801, a través del Auto N° 205 del 27 de enero de 2011, finalizando el mismo mediante Resolución sancionatoria No. 2092 del 23 de noviembre de 2021, la cual es título base del presente proceso de cobro coactivo.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

De igual forma manifiesta el recurrente que la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, se encuentra liquidada, sin que se haya allegado prueba alguna de esa liquidación o inexistencia; al contrario, es una prueba de su existencia, el ejercicio de actos procesales a través de su representante legal DIANA PATRICIA GOMEZ GÓMEZ la cual ha otorgado poder especial, al abogado, JUAN MANUEL DIAZ GUERRERO, interponiendo excepciones y recursos y ejerciendo todos sus derechos de defensa y contradicción; por lo que resulta contradictorio, que se argumente la inexistencia de ésta Unión Temporal.

Por su parte, otro hecho que confirma la existencia de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, tenemos que dentro de las actuaciones procesales que se encuentran en el expediente de cobro coactivo se encuentra el Auto. No. 007063 del 15 de agosto de 2025 *“Por el cual se decretan unas medidas cautelares”* en contra de esta Unión Temporal y mediante el cual se ordena el embargo de las cuentas bancarias pertenecientes a la misma, por lo que tampoco es de recibo, la argumentación de que esta Unión carece de bienes.

En conclusión, no solo se encuentra justificada la vinculación procesal UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS y sus integrantes, sino que además de existir suficientes argumentos de la existencia de la Unión temporal, el apoderado de la parte recurrente no ha presentado prueba alguna del trámite de liquidación o inexistencia de esta.

Por su parte, mediante el recurso de reposición presentado se busca controvertir el Auto No. 06479 del 09 de agosto de 2022, mediante el cual se ordenó la apertura del proceso de cobro coactivo, así como otros actos administrativos de trámite que se encuentran en el expediente, procedimiento que no es de recibo en ésta instancia, debido a que como se fundamentó en el numeral 2 del capítulo IV del presente acto administrativo en la delimitación del objeto y conducencia de la presente Resolución, tales argumentos deben ser desestimados por resultar jurídicamente ineficaces e improcedentes en ésta etapa procesal.

2. Presunta violación al debido proceso por resolución conjunta de excepciones autónomas y motivación genérica del acto recurrido y vencimiento o prescripción del término para dar respuesta a las excepciones.

Expresa tanto el apoderado de la CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, como el apoderado de KMC S.A.S. que la Resolución No. 001108 incurre en grave irregularidad procesal al haber resuelto, en un solo y mismo acto administrativo, las excepciones formuladas autónomamente por la Unión Temporal y por KMC S.A.S., pese a tratarse de sujetos procesales distintos, expresan además ambos apoderados que el artículo 832 del Estatuto Tributario ordena resolver las excepciones mediante resolución motivada, dentro del mes siguiente a su presentación y manifestando además que el término para dar respuesta a las excepciones formuladas prescribió, por violar el termino legal señalado en el artículo 832 del Estatuto Tributario replicado en el artículo 8.3.3 del Manual de Cobro de la ANLA vulnerando así el derecho al debido proceso de la Unión Temporal al desconocer el artículo 29 de la Constitución Política.

Ante los argumentos presentados en el recurso de reposición y con relación a la aplicación de los principios de la función administrativa, en concordancia con el artículo 209 de la C. Política, expresa el artículo 3° de la Ley 489 de 1998, lo siguiente:

“ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

Por su parte el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011

“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.” (Negrillas y subrayado fuera de texto)

“(…)”

Derivado de lo anterior, para efectos de la expedición de la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026, se tuvo en cuenta que las excepciones presentadas por la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS y la sociedad KMC S.A.S., mediante los radicados **20266200213322** y **20266200255932**, contenían sustancialmente las mismas excepciones y los mismos argumentos, por lo que en aplicación del principio de transparencia, ésta Autoridad informó mediante radicado **20261430291811** que en aplicación de los principios de economía y unidad procesal, las excepciones presentadas serían resueltas en un solo acto administrativo.

En virtud de lo anterior, y en estricta observancia del artículo 3° de la Ley 489 de 1998, la Ley 1437 de 2011 y los principios de economía y eficacia, esta entidad expidió la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026. Dicho acto administrativo fue notificado en debida forma y contra él se interpuso el recurso de reposición; por consiguiente, no se configura vulneración alguna al debido proceso. La actuación de la entidad se ciñó a los principios que rigen la función administrativa, máxime cuando no existía justificación legal ni fáctica para emitir actos administrativos escindidos por cada sujeto procesal.

Por su parte y ante la manifestación de que la oportunidad de resolver las excepciones presentadas había prescrito, por violar el termino legal señalado en el artículo 832 del Estatuto Tributario, expresa al respecto el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta de fecha cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022), C.P. MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO, lo siguiente:

“De tal manera que, aunque el departamento resolvió las excepciones propuestas por el administrado por fuera de la oportunidad prevista en el artículo 832 ibídem, hecho que no se encuentra en discusión, tal circunstancia no genera la nulidad de los actos demandados, ni vulnera el derecho al debido proceso del actor, por cuanto como se ha precisado, en las normas de procedimiento coactivo no se estipula que el incumplimiento de dicho plazo genere la pérdida de competencia temporal y, además, a pesar del vencimiento del término, la Administración dio respuesta a la excepción interpuesta, y posteriormente, la demandante tuvo la oportunidad de interponer el recurso de reposición contra aquel acto, así como de presentar la demanda objeto de este proceso, lo que permitió que ejerciera el derecho de defensa y contradicción en las distintas etapas procesales.”

“Además, se precisa que el plazo analizado y sus efectos, fue dispuesto por el legislador que tiene competencia para fijar ese límite temporal, de acuerdo con su amplio margen de configuración.”

“(…)”

“Al respecto, debe observarse que en la resolución que resolvió el recurso de reposición, la Administración le puso de presente al actor que la pérdida de competencia temporal dentro del proceso de cobro coactivo solo puede predicarse una vez expirado el término

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

de cinco años establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario, y que sus actuaciones fueron expedidas dentro del señalado plazo ...”

“(...)”

“Todo lo anterior, lleva a señalar que la Administración tenía competencia para expedir la resolución que resolvió la excepción interpuesta por el actor y, por consiguiente, *no puede considerarse que el acto que resolvió el recurso de reposición incurra en las causales de nulidad de falta de competencia e infracción de normas en que debe fundarse.*” (Negrillas y subrayado fuera de texto)

Con base en lo expuesto, este Despacho concluye que la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026 —mediante la cual se resolvieron las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago contenido en la Resolución No. 000078 del 13 de enero de 2026— fue expedida en pleno uso de la competencia temporal, sin configurar causales de nulidad ni vulnerar el debido proceso de los ejecutados. Por consiguiente, el argumento esgrimido por el recurrente no está llamado a prosperar.

3. Falta de título ejecutivo y falta de ejecutoriedad del título por la interposición de demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Expresa tanto el apoderado de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, así como el apoderado de KMC S.A.S. presentan distintos argumentos relacionados con las excepciones de los numerales 3°, 5° y 7° del artículo 831 del E.T. (***“Falta de ejecutoria del título” (núm. 3°), “interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.” (núm. 5°), La falta de título ejecutivo o incompetente del funcionario que lo profirió. (núm. 7°)***)

Con relación a la excepción establecida en el numeral 7° del artículo 831 del E.T. argumenta el apoderado de la sociedad KMC S.A.S que La excepción del numeral 7° del artículo 831 del Estatuto Tributario fue desestimada por la ANLA bajo el argumento de que la Resolución 2092 de 2021 reúne los requisitos de claridad, exigibilidad y ejecutoria.

Por su parte, el apoderado de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS argumenta que una obligación es actualmente exigible solo cuando ***“está colocada en situación de pago o solución inmediata, por no estar sometida a plazo, condición o modo, esto es, por tratarse de una obligación pura, simple y ya declarada”***.

De igual forma, manifiestan los apoderados de ambos sujetos procesales que el artículo 829 del Estatuto Tributario establece cuatro presupuestos para la ejecutoria del título, que deben satisfacerse de manera simultánea para que un acto administrativo se entienda ejecutoriado. En particular, el numeral 4° exige que “los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva”. Mientras este presupuesto no se cumpla, el acto no está ejecutoriado para los efectos del cobro coactivo.

Exponen los apoderados que se encuentra acreditada la excepción prevista en el numeral 3° del artículo 831 del Decreto 624 de 1989, toda vez que tanto la sociedad KMC S.A.S. como la Unión Temporal los Comuneros instauraron demandas en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dirigida a controvertir los actos administrativos que integran el título ejecutivo. Dichas acciones no han sido objeto de decisión definitiva, razón por la cual, conforme a lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 829 del Estatuto Tributario, el título ejecutivo carece de ejecutoria.

Al respecto, tal como se manifestó en la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026, de conformidad con el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), para que un documento preste mérito ejecutivo y sea exigible por la vía coactiva, debe contener una obligación clara, expresa y exigible. En el presente caso, la Resolución No. 02092 del 23 de noviembre de

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

2021 cumple plenamente con estas condiciones, al haberse agotado todas las etapas procesales para la debida conformación y notificación del título —actuaciones que nunca fueron controvertidas por los ejecutados—. Asimismo, es preciso aclarar que la sola presentación de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no afecta la existencia ni la exigibilidad del título ejecutivo.

En lo que concierne a la ejecutoriedad del título ejecutivo, cabe aclarar que ante la ausencia de una regla expresa en el Estatuto Tributario que desvirtúe los requisitos de fondo del acto administrativo, resulta imperativa la aplicación del CPACA. Así, las decisiones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) se encuentran amparadas por la presunción de legalidad y la ejecutoriedad que les otorga el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011. Al tenor de dicha norma, los actos administrativos son obligatorios y ejecutables mientras no hayan sido anulados o suspendidos provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, condiciones que no concurren en el presente caso.

Por consiguiente, la presunción de legalidad debe integrarse con el carácter ejecutorio de los actos administrativos, esto es que los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato³. Aquí nace otro presupuesto sustantivo, para la exigibilidad de los actos administrativos: su firmeza.

Por su parte la mera presunción de legalidad no es suficiente, pues se hace necesario que el mismo le haya sido puesto en conocimiento al deudor o destinatario del acto, en la forma señalada por la ley, precisamente porque la exigibilidad de las obligaciones contenidas en él, solamente pueden predicarse a partir de su publicidad.

Es así como el artículo 87 del CPACA se ocupa, en cinco numerales de dictar cuándo están en firme los actos administrativos. Y, para los propósitos del principio constitucional de publicidad, nos dice que contra los que no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso; cuando procedan recursos, desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión que los resuelva.

En concordancia con la anterior normatividad, los artículos 88 y siguientes del CPACA indican que, una vez en firme y ejecutoriado, el acto administrativo resulta de obligatorio cumplimiento y es deber de la administración ejecutarlos de inmediato, a menos que, la jurisdicción de lo contencioso administrativo declare su suspensión provisional, los declare nulos o se configure alguna de las causales de pérdida de ejecutoria descritas en el artículo 91 de la misma norma.

Así las cosas, en estricta aplicación de la subregla jurisprudencial del Consejo de Estado, es imperativo mantener incólume la motivación esbozada en la resolución de excepciones, toda vez que en dicha instancia se abordó y resolvió de fondo la situación particular de los ejecutados.

De acuerdo con las pruebas documentales aportadas por los apoderados y las que reposan en el expediente del proceso administrativo de cobro coactivo, tenemos que:

- La constitución del título que hoy presta mérito ejecutivo, es decir, la Resolución No. 2092 de 23 de noviembre de 2021, se realizó conforme a las reglas procedimentales establecidas, entre otras, por el CPACA; tanto así que, contra dicha Resolución procedía el recurso de reposición el cual debía interponerse en los términos y con el lleno de los requisitos establecidos en los artículos 74 y siguientes del CPACA (Ley 1437 de 2011), así como lo expresa el título ejecutivo, en su artículo noveno:

³ Artículo 89.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

“ARTÍCULO NOVENO. *Contra esta resolución procede el recurso de reposición, el cual, de interponerse, deberá presentarse por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, en los términos y con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011.”* (Negrillas y subrayado fuera de texto)

En cumplimiento de dichas reglas, tanto la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, como la sociedad KMC S.A.S interpusieron recurso de reposición en contra de la Resolución N° 2092 de 23 de noviembre de 2021, recurso que fue rechazado por extemporáneo mediante Auto N° 04834 de 28 de junio de 2022 y Resolución No. 1103 del 30 de mayo de 2023, en razón a que la citada Resolución ya había quedado ejecutoriada el 10 de diciembre de 2021.

Así las cosas, bajo el marco normativo del artículo 100 (numeral 2°) y el artículo 87 del CPACA, se colige que las obligaciones de naturaleza no tributaria adquieren firmeza bajo las reglas del procedimiento administrativo general. Por consiguiente, tal como lo ha decantado la jurisprudencia del Consejo de Estado, el título ejecutivo adquirió plena fuerza ejecutoria al día siguiente de surtirse la notificación de la resolución que desató el recurso en la vía administrativa.

La postura de los ejecutados contradice de forma directa el régimen de ejecutoriedad de los actos administrativos. Conforme a la doctrina jurisprudencial del Consejo de Estado y a las reglas de la parte general del CPACA, la demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa carece de efectos suspensivos automáticos sobre el cobro coactivo. En consecuencia, al no haberse decretado una medida cautelar de suspensión provisional por el juez competente en los términos del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la obligación permanece plenamente exigible y la entidad está facultada para continuar con el recaudo.

Es así como, por haber quedado debidamente ejecutoriado el título ejecutivo y al ser una obligación clara, expresa y exigible, el Grupo de Cobro Coactivo de la ANLA, procedió a realizar las actuaciones pertinentes para su cobro de acuerdo con sus competencias.

Los apoderados de la Unión Temporal Concesión Vial Los Comuneros y de KMC S.A.S. pretenden la terminación del proceso y el levantamiento de cautelas, alegando que la admisión de sus demandas contenciosas configura la excepción del numeral 5° del artículo 831 del Estatuto Tributario. Sin embargo, este Despacho desestima dicho planteamiento; si bien la existencia de tales procesos judiciales fue constatada de oficio por la ANLA a través del sistema SAMAI el 26 de marzo de 2026, la jurisprudencia y el régimen del CPACA son claros al señalar que la mera presentación de la demanda no suspende la fuerza ejecutoria de los actos administrativos de carácter ambiental, tal como se procede a fundamentar:

Al respecto, conviene aclarar que, si bien en el marco de las obligaciones tributarias la demanda afecta la firmeza del título, esta regla no es extrapolable a las deudas con el Estado de origen administrativo general. Conforme a la línea trazada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado⁴, la fuerza ejecutoria de un acto sigue las reglas de la norma que rigió su expedición. Toda vez que la obligación ejecutada en este proceso emana de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental (Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024), su exigibilidad e inmunidad frente a la sola presentación de demandas se gobierna por la parte general del CPACA, descartando de plano la aplicación de las prerrogativas exclusivas del cobro impositivo.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 14 de agosto de 2019, expediente 23471, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ, Ver también, Sentencia del 10 de febrero de 2022, expediente 25508, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ, y Sentencia del 01 de junio de 2023, expediente 67988 M.P. MILTON CHAVES GARCÍA.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

Según la jurisprudencia, tras la expedición de la Ley 1437 de 2011⁵, (CPACA), se dio alcance y precisión a la regla de remisión al procedimiento de cobro coactivo del Estatuto Tributario, dictada por el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006. Al respecto, el artículo 100 del CPACA definió las reglas procedimentales para el cobro coactivo en los siguientes eventos:

- i. los procedimientos regidos por reglas especiales se rigen por ellas.
- ii. los que carecen de regulación especial, se rigen por lo dispuesto en el Título IV de la Parte Primera del CPACA y, en lo no previsto por esa normativa, por lo previsto en el Estatuto Tributario.
- iii. los relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario aplican las reglas especiales del Estatuto Tributario.

Al respecto, el Consejo de Estado sostiene que dicha remisión normativa únicamente comprende las reglas adjetivas o de procedimiento del Estatuto Tributario. Por lo tanto, no implica la derogatoria ni la inaplicabilidad del régimen administrativo general previsto en el CPACA para la constitución del título ejecutivo. Al tenor de este último código, las reglas de firmeza y los efectos de las decisiones administrativas no contemplan la interposición de demandas ante la jurisdicción contenciosa como una causal que menoscabe los atributos de ejecutoriedad y presunción de legalidad del acto. En consecuencia, de conformidad con la ley, el acto administrativo permanece ejecutoriado y su cobro resulta plenamente exigible por la vía de la jurisdicción coactiva.

Concluye entonces el Consejo de Estado que, la excepción de interposición de demanda contra el título ejecutivo del numeral 5° del artículo 831 del E.T. pretende cuestionar el carácter ejecutivo del acto administrativo que contiene la obligación, supuesto que aplica para las obligaciones **constituídas por este Estatuto**; no obstante, este efecto no puede aplicarse a los actos regidos por las disposiciones del CPACA, u otras normas Especiales distintas al Estatuto Tributario, razón por la cual el argumento esbozado por los recurrentes no está llamado a prosperar.

En este contexto, si bien, de las pruebas documentales aportadas por las ejecutadas y la consulta de la herramienta web SAMAI se corroboró la presentación de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el despacho repara que, los autos de cobro demandados se constituyeron bajo los preceptos normativos del CPACA, de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024 y no del E.T.

Como corolario de lo anterior, se determina que la Resolución No. 02092 del 23 de noviembre de 2021 constituye un título ejecutivo en firme, revestido de exigibilidad. Al emanar de un régimen administrativo especial ajeno a la materia fiscal, el título es inmune a los efectos suspensivos automáticos previstos en el Estatuto Tributario por la presentación de demandas contenciosas. Por lo tanto, los procesos judiciales radicados bajo los números 11001-33-37-042-2022-00018-00 y 11001-33-41-045-2022-00112-00, promovidos por la Unión Temporal Concesión Vial Los Comuneros y KMC S.A.S. respectivamente, no enervan la ejecución en curso. De ahí que los cargos planteados por la defensa resulten jurídicamente infundados.

4. Indevida vinculación de los integrantes en sede de cobro coactivo e Indevida aplicación del régimen de solidaridad y desconocimiento del numeral 7° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993.

Como primera medida expresa el apoderado de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, que no obstante la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución No. 2029 del 22 de octubre de 2009 fue concedida en favor de la Unión Temporal “quien figura como titular del instrumento ambiental y ejecutora del proyecto”. La cláusula tercera

⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"Por la cual se resuelve un recurso de reposición"

del Acuerdo de Unión Temporal del 6 de noviembre de 2001 estableció que el alcance de la participación, las actividades a cargo de cada integrante y la asunción de responsabilidades se determinarían de manera autónoma e independiente, en proporción a la participación que cada uno tuviera en la ejecución; y en tal caso la Ley 80 de 1993 excluye la solidaridad sancionatoria de las uniones temporales y que la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, no consagra solidaridad legal automática entre quienes integran una unión temporal, expresando además que la ANLA omitió pronunciarse sobre el incumplimiento del artículo 828-1 ET.

Al respecto, tal como se precisó en la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026, la vinculación de los integrantes de la Unión Temporal Concesión Vial Los Comuneros al proceso de cobro coactivo No. COA0347-00-2022 deviene directamente de la responsabilidad ambiental declarada mediante la Resolución No. 2092 del 23 de noviembre de 2021. En ese orden de ideas, resulta inconcuso que el origen de la obligación y del título ejecutivo es de naturaleza especial administrativa (ambiental) y no de carácter tributario.

Así las cosas, se debe tener en cuenta esencialmente que el origen del título ejecutivo se deriva del proceso administrativo Sancionatorio adelantado identificado dentro del expediente No. SAN0288-00-2018, el cual se adelantó precisamente por el incumplimiento de la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución N° 2029 de 22 de octubre de 2009, por el MADS, culminando este proceso sancionatorio, con la Resolución No. 2092 del 23 de noviembre de 2021, la cual sirvió de base al proceso de cobro coactivo No. COA0347-00-2022,

Es así como la Resolución No. 2092 del 23 de noviembre de 2021, dispuso en su parte resolutive la declaración de responsabilidad ambiental e imposición de multa, relacionando de manera específica **a todos y cada uno de los integrantes** de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS **como responsables en el proceso sancionatorio, SAN0288-00-2018**, imponiéndoles una sanción de multa, y especificando, la suma, el modo y el plazo de pago y adicionalmente, advirtiéndoles de la activación de la prerrogativa de cobro coactivo en caso de incumplimiento, el cual una vez presentado, la Oficina Asesora Jurídica, a través del Grupo de Cobro Coactivo, en ejercicio de las funciones y competencias asignadas, inició el trámite del cobro coactivo, en contra de la Unión Temporal y cada uno de sus miembros.

Carece de sustento jurídico el argumento de los recurrentes basado en el artículo 7º de la Ley 80 de 1993, toda vez que pretenden equiparar erróneamente la responsabilidad contractual con la responsabilidad infraccional administrativa. La norma de contratación pública rige los compromisos nacidos del acuerdo de voluntades con el Estado, mientras que la sanción aquí ejecutada proviene del poder punitivo del Estado (ius puniendi) por la violación de normas ambientales de orden público. Ante la evidente impertinencia normativa, se cita la disposición en comento para evidenciar su inaplicabilidad:

" ARTÍCULO 7.- ENTIDADES A CONTRATAR. Para los efectos de esta ley se entiende por:
(...)

"7. Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, **respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.** (Negritas y Subrayado fuera de texto)"

El análisis del artículo reseñado desvirtúa la tesis de la defensa. La solidaridad que allí se regula es de naturaleza estrictamente contractual (amparando la seriedad de la oferta y la ejecución del pacto), supuesto de hecho que dista por completo de la materia de este trámite. Al no encontrarse la administración ante un litigio contractual, sino frente al recaudo coactivo de una sanción impuesta a través de la Resolución No. 2092 del 23 de noviembre

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

de 2021, la norma invocada resulta impertinente, debiéndose aplicar de preferencia el régimen especial sancionatorio ambiental.

Como se expresó en la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026, en el Procedimiento Sancionatorio Ambiental, así como en el Proceso de Cobro Coactivo que nos ocupa, se encuentra plenamente demostrado que KMC S.A.S. integraba e integra la Unión Temporal Concesión Vial Los Comuneros, y que en éste caso no nos encontramos ante una responsabilidad solidaria de naturaleza contractual, sino ante una responsabilidad de naturaleza ambiental, responsabilidad que no se determina aplicando la Ley 80 de 1993, sino el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, regido por la Ley 1333 de 2009 (modificado por la Ley 2387 de 2024), que establece un régimen especial de responsabilidad administrativa por infracción ambiental.

Así las cosas, la vinculación de Unión Temporal Concesión Vial Los Comuneros y de sus integrantes, incluyendo a KMC S.A.S., surge de la comisión de una infracción ambiental derivada del otorgamiento previo de una licencia ambiental expedida a favor de la Unión Temporal, (Resolución N° 2029 de 22 de octubre de 2009) quien figura como titular del instrumento ambiental y ejecutora del proyecto, siendo uno de sus integrantes, KMC S.A.S.

En este orden de ideas, queda demostrado que la Resolución No. 000078 del 13 de enero de 2026, por la cual se libró mandamiento de pago, tiene su fuente jurídica en la sanción ambiental impuesta en el expediente SAN0288-00-2018 (Resolución No. 2092 de 2021), resultando impertinente la aplicación del estatuto de contratación estatal invocado por la defensa. Al encontrarse el acto administrativo debidamente ejecutoriado, la obligación cumple con las condiciones de claridad, expresividad y exigibilidad en contra de la Unión Temporal Concesión Vial Los Comuneros y de todos sus miembros, quienes se encuentran obligados al pago en los términos estrictos y literales del título ejecutivo.

Así las cosas, el mandamiento de pago contenido en la Resolución No. 000078 del 13 de enero de 2026 obedece estrictamente a la responsabilidad ambiental principal fijada en la Resolución No. 2092 del 23 de noviembre de 2021. En ese orden de ideas, la condición jurídica de KMC S.A.S. y de los demás consorciados responde a la de sujetos obligados directos y no a una solidaridad derivada del derecho de contratos. Toda vez que el trámite sancionatorio que dio origen al título ejecutivo se surtió y ejecutorió conforme a las ritualidades de la Ley 1333 de 2009 y su modificatoria, la Ley 2387 de 2024, dichos reproches resultan ajenos a la presente instancia coactiva, imponiéndose el rechazo de los cargos planteados por la defensa.

5. Indebida tasación del monto de la deuda en sede de cobro coactivo (parágrafo art. 831 num. 2 ET)

Expresa el apoderado de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, que, La Resolución No. 000078 del 13 de enero de 2026 **no fue notificada** a las sociedades PROYECTOS S.A., CONSTRUCTORA MONTECARLO VÍAS S.A.S., CONSTRUCTORA CARLOS COLLINS S.A. ni ÁLVAREZ Y COLLINS S.A., pese a que la propia Resolución No. 000078 del 13 de enero de 2026, las menciona entre paréntesis.

Por su parte, expresa el apoderado de la empresa KMC S.A.S que la excepción de indebida tasación, prevista específicamente para los deudores solidarios, no se confunde con la inconformidad sobre la cuantía global de la sanción. Esa excepción habilita al deudor solidario a controvertir la cuantía individual que se le pretende exigir, cuando ella no corresponde al porcentaje legal o contractualmente atribuible. En este punto, KMC S.A.S. no discute la cuantía global de los \$1.948.102.138 fijada por la Resolución 2092 de 2021 puesto que esta se encuentra en punto de debate ante la jurisdicción contencioso-administrativa; lo que controvierte es que se le pretenda cobrar —a ella, individualmente y de modo solidario— el 100% de esa suma, sin discriminación alguna y en abierto desconocimiento de la regla legal del numeral 7° del artículo 7° de la Ley 80 de 1993.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

Frente al primer punto invocado, cabe precisar que el mismo resulta ajeno a las excepciones que integran la litis y carece de idoneidad para atacar la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026. Únicamente en salvaguarda del principio de transparencia, se deja constancia de que la citada resolución se notificó en legal forma a cada uno de los sujetos vinculados al cobro coactivo No. COA0347-00-2022, incluyendo a la Unión Temporal Concesión Vial Los Comuneros y a sus miembros (Proyectos S.A., Constructora Montecarlo Vías S.A.S., Constructora Carlos Collins S.A. y Álvarez y Collins S.A.). Por consiguiente, al constatarse que el argumento no pertenece a la esfera de los recurrentes ni a las excepciones inicialmente planteadas, se deniega cualquier análisis de fondo en estricta observancia de los límites fijados en el numeral (ii) del capítulo IV de este acto.

Asimismo, los recurrentes reiteran el argumento planteado en la etapa de excepciones, consistente en que la Resolución No. 000078 de 2026 adolece de una indebida liquidación del crédito. Sustentan su postura en que la administración debió individualizar el cobro de la sanción pecuniaria atendiendo a la naturaleza del acuerdo asociativo y, específicamente, a la cuota de participación de la sociedad dentro de la Unión Temporal Concesión Vial Los Comuneros.

Al respecto se debe aclarar nuevamente, que el título ejecutivo, que corresponde a la Resolución No. 2092 del 23 de noviembre de 2021, se derivó de la aplicación de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024, emitida dentro de un procedimiento sancionatorio ambiental, mediante la cual se determinó la responsabilidad ambiental de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS así como de sus integrantes, reiterando que de acuerdo al procedimiento especial establecido en la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024, la tasación de la multa impuesta fue fundamentada *“en los Conceptos Técnicos N° 2991 del 30 de diciembre de 2010 y 2578 del 30 de mayo de 2019, los cuales evaluaron las acciones y omisiones endilgadas dentro del expediente sancionatorio SAN0288-00-2018, esta autoridad emitió el Concepto Técnico 1241 del 16 de marzo de 2021, a través del cual se recomendó imponer una sanción en la modalidad de multa” (...), “para lo cual desarrolla en su motivación los pasos de la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracciones a Actos Administrativos, acogida por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el artículo 11 del Decreto 3678 del 04 de octubre de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015; insumo técnico que motiva la presente decisión y que se transcribe en lo pertinente a continuación...”*

En este orden de ideas, conviene precisar que la tasación y dosificación de la multa obedece a la aplicación de la metodología conceptual y procedimental del MAVDT (2086 de 2010) y al Decreto 1076 de 2015, debate técnico que se encuentra agotado y sellado en la Resolución No. 2092 del 23 de noviembre de 2021. Resulta improcedente, por tanto, pretender discutir la proporcionalidad o el cálculo del crédito dentro de la Resolución No. 000078 del 13 de enero de 2026, toda vez que el mandamiento de pago no es un acto de liquidación o tasación de sanciones, sino un acto de mera ejecución coactiva.

Es así como de acuerdo a la naturaleza del procedimiento sancionatorio Ambiental, tanto la sociedad KMC S.A.S, como la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS, debieron manifestar su inconformidad, mediante la presentación de los recursos legales correspondientes en contra de la Resolución No. 2092 del 23 de noviembre de 2021, y no en éste momento procesal, en razón a que tales elementos técnicos, no son fijados o discutidos en el procedimiento de Cobro Coactivo, sino en el procedimiento Sancionatorio Ambiental que se adelantó por parte del Grupo de Actuaciones sancionatorias Ambientales – GASA y que culminó con la Resolución No. 2092 del 23 de noviembre de 2021 y para lo cual se aplicó en su momento para la tasación de la respectiva multa, la Resolución No. 2086 del 25 de octubre de 2010, emanada por el MADDS, por medio de la cual se adoptó la metodología para la tasación de multas⁶, que en su artículo 4º prevé:

⁶ Art. 40 Ley 1333 de 2009

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

“Artículo 4°. Multas. Para la tasación de las multas, las autoridades ambientales deberán tomar como referencia los criterios contenidos en el artículo 4° de la presente Resolución...”

Así las cosas, la cuantía de la sanción pecuniaria es un asunto propio de la Resolución No. 2092 del 23 de noviembre de 2021, acto que definió la responsabilidad de los infractores. Si los ejecutados discrepaban del método de cálculo o de su proporcionalidad, debieron agotar los medios de impugnación legalmente previstos contra esa decisión. En consecuencia, al encontrarse dicho título ejecutivo debidamente ejecutoriado, el debate sobre la liquidación original de la multa se encuentra cerrado, lo que conduce a la desestimación de los cargos planteados en la alzada.

6. Improcedencia de la condena en costas dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo.

Expresa el apoderado que la orden contenida en el artículo noveno de la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026, que condena en costas a la Unión Temporal y a sus integrantes, carece de fundamento normativo dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo, regido por el Estatuto Tributario, manifestando que el cobro coactivo no es un proceso jurisdiccional sino un procedimiento administrativo, y la facultad de la Administración de imponer condena en costas requiere norma habilitante expresa.

Con relación al anterior argumento, como primera medida es necesario citar el artículo 836-1 del E.T. el cual expresa:

“ARTÍCULO 836-1. GASTOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COACTIVO. En el procedimiento administrativo de cobro, el contribuyente deberá cancelar además del monto de la obligación, los gastos en que incurrió la administración para hacer efectivo el crédito”. (negritas y subrayado fuera de texto)

Por su parte se debe aclarar que las costas procesales se refieren a aquella erogación económica que debe asumir la parte que resulte vencida en un proceso judicial o administrativo, que se compone de: i) expensas y ii) agencias en derecho, como lo define el artículo 361 del C.G.P., de la siguiente forma:

“Artículo 361. Composición. Las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.”

De igual forma, el cobro de costas procesales viene ordenado desde la Resolución No. 000078 del 13 de enero de 2026 “mediante la cual se libra mandamiento de pago”, cuando expresa en su artículo primero:

“ARTÍCULO PRIMERO: Librar Mandamiento de Pago a favor de la NACIÓN - AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA y, en contra de contra de la ejecutada UNION TEMPORAL CONCESION VIAL LOS COMUNEROS identificada con NIT. 806010877 (conformada por la sociedad PROYECTOS S.A., identificada con NIT 890406494-8; KMC S.A.S., identificada con NIT 800.059-485-5; CONSTRUCTORA MONTECARLO VÍAS S.A.S., identificada con NIT 806.008.737-1; CONSTRUCTORA CARLOS COLLINS S.A. identificada con NIT 900.031.253-4 y ÁLVAREZ Y COLLINS S.A. identificada con NIT 890.402.801-8), por las siguientes sumas de dinero:”

a) “(…)”

b) “(…)”

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

- c) *“Por las costas procesales que se llegaren a causar, las cuales se tasarán en la oportunidad procesal que corresponda.”*

A su vez el cobro de costas procesales se encuentra establecido en el artículo 365 del C.G.P., cuando expresa:

“ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. *En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:”*

1. **“Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso,** *o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.”*

“Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.” (negrilla fuera de texto)

Por su parte, el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, la ley dispone:

“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 Civil⁷ en lo relativo al proceso ejecutivo singular.”*

Con fundamento en la disposición transcrita, es evidente que, ante la ausencia de una regulación especial en la materia, opera la integración normativa ordenada por la ley. En consecuencia, resulta procedente la aplicación del artículo 365 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), en armonía con lo dispuesto en el literal c) del artículo primero de la Resolución No. 000078 del 13 de enero de 2026.

En consecuencia, este Despacho desestima los cargos formulados por la defensa orientados a eludir el pago de las costas del proceso. Al encontrarse en firme su imposición en la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026, lo procedente es ratificar la obligación a cargo de los ejecutados, precisando que la cuantificación de dichas expensas se realizará en la etapa de liquidación correspondiente.

7. Procedencia de la suspensión del procedimiento conforme al numeral 2° del artículo 101 del CPACA.

Por último, expresan los apoderados de UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS que en el evento en que no prospere ninguna de las excepciones, solicitan que en aplicación del numeral 2° del artículo 101 del CPACA, se decrete la suspensión del procedimiento de cobro coactivo, hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo decida en forma definitiva la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que cursa actualmente en el Consejo de Estado contra los actos administrativos que sirven de título ejecutivo.

⁷ Actualmente la Ley 1564 de 2012.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

Para el estudio de tal solicitud se hace necesario manifestar que el artículo 101 del CPACA señala expresamente que la interposición de demanda contra el título ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspende el procedimiento de cobro coactivo, salvo en las siguientes circunstancias:

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

Sobre el asunto, precisa el Consejo de Estado que la prohibición de levantamiento de medidas cautelares o suspensión de su decreto y práctica del numeral segundo, no riñe con lo dispuesto en el último inciso del artículo 837 del E.T. según el cual el deudor puede prestar garantía bancaria o de compañía de seguros por el valor adeudado con el fin de obtener el levantamiento de estas medidas.

Bajo esa línea, la solicitud de suspensión fundada en el artículo 101 (numeral 2) del CPACA resulta independiente al juicio de validez de las excepciones formuladas dentro del expediente COA0347-00-2022. Por ende, el rechazo de estas últimas se mantiene incólume. Ahora bien, con el fin de garantizar las prerrogativas procesales de las partes, este Despacho señala que la denegación de las excepciones no obstaculiza la facultad de los ejecutados de elevar una solicitud formal de suspensión del cobro, en la medida en que confluyan y se demuestren los elementos previstos en el estatuto analógico, los cuales corresponden a:

- (i) La interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución N° 2092 del 23 de noviembre de 2021, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- i) Que, el resultado de las demandas de medio de control, aún están pendientes de resolución definitiva en sede jurisdiccional y,
- ii) Que el proceso de cobro coactivo No. COA0347-00-2022 haya surtido la etapa procesal mínima requerida de resolución de excepciones.

Como consecuencia de las consideraciones antecedentes, resulta procedente decretar la suspensión del trámite ejecutivo No. COA0347-00-2022 bajo los presupuestos del artículo 101 (numeral 2) del CPACA. Con todo, adviértase que la suspensión no comporta el levantamiento de las medidas cautelares practicadas, ni suspende la facultad de este Despacho para decretar y ejecutar las que resulten necesarias. Con arreglo al inciso último del artículo 837 del Estatuto Tributario, el deudor solo podrá solicitar el levantamiento de los embargos mediante la constitución de una garantía bancaria o de seguros idónea que respalde la obligación obligatoria.

Ahora bien, el término de la prescripción de la acción de cobro se entenderá suspendido hasta tanto los fallos que se profieran dentro de los trámites del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, radicados bajo los Nos. 25000-23-41-000-2023-01634-00 y 25000-23-41-000-2022-01573-00, queden debidamente ejecutoriados, de conformidad con lo expuesto en los artículos 159, 161 numeral primero, y 162 del Código General del Proceso según los cuales durante la suspensión no correrán términos procesales.

En este contexto, si bien, de las pruebas documentales aportadas por las ejecutadas y la consulta de la herramienta web SAMAI se corroboró la presentación de las demandas de

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el despacho repara que, la Resolución 2092 del 23 de noviembre de 2021 demandada se constituyó bajo los preceptos normativos del CPACA, de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024 y no del E.T.

Aunado a lo anterior, se validó en el aplicativo web SAMAI el estado actual de los medios de control atrás mencionados, así:

- **25000234100020230163402** corresponde al recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de 24 de julio de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra los siguientes actos expedidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA: Resolución 2092 de 23 de noviembre de 2021, por la cual se declaró responsabilidad ambiental y se impuso una multa en cuantía de \$1.948.102.138 y de la Resolución 1103 de 30 de mayo de 2023, por la cual se rechaza el recurso interpuesto por KMC S.A.S., en contra de la Resolución No. 2092 del 23 de noviembre de 2021, se encuentra al Despacho para sentencia de segunda instancia ante el Consejo de Estado desde el 11 de mayo de 2026.
- **25000234100020220157300** corresponde al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoado en contra de la Resolución 2092 del 23 de noviembre de 2021 y del Auto No. 04834 del 28 de junio de 2022, se encuentra en etapa inicial con auto admisorio de la demanda del 21 de febrero de 2023, tramitado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En mérito de lo expuesto, la jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, En mérito de lo expuesto, la jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA.

V. RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR en su integridad la decisión adoptada en la Resolución No. 001108 del 14 de abril de 2026, por medio de la cual este Despacho resolvió las excepciones propuestas por la parte ejecutada, con fundamento en las consideraciones jurídicas que sustentan la presente decisión.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR LA SUSPENSIÓN del proceso administrativo de cobro coactivo No. COA0347-00-2022. Esta medida se extenderá hasta que cobren ejecutoria y queden en firme las providencias definitivas que profiera la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho identificados con los radicados No. 25000-23-41-000-2023-01634-00 y No. 25000-23-41-000-2022-01573-00.

PARÁGRAFO 1: La suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo No. COA0347-00-2022 no impide el decreto y práctica de medidas cautelares de acuerdo con lo expuesto en el artículo 101, numeral 2 del CPACA.

PARÁGRAFO 2: Entiéndase suspendido el término de prescripción de la acción de cobro del proceso administrativo de cobro coactivo No. **COA0347-00-2022**, en virtud de lo dispuesto por los artículos 159, 161 numeral primero, y 162 del Código General del Proceso.

ARTICULO TERCERO: NOTIFICAR a la **UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN VIAL LOS COMUNEROS**, con NIT 806010877, conformada por la sociedad **PROYECTOS S.A.**, con NIT 890406494; **KMC S.A.S.**, con NIT 800059485; **CONSTRUCTORA MONTECARLO VÍAS S.A.S.**, con NIT 806008737; **CONSTRUCTORA CARLOS COLLINS S.A.** con NIT 900031253 y **ÁLVAREZ Y COLLINS S.A.**, con NIT 890402801.

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

ARTÍCULO CUARTO: RECURSOS. Contra la presente providencia no procede recurso de conformidad con el artículo 833-1 del Estatuto Tributario Nacional.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 17 de junio de 2026



ANDREA DEL PILAR VERDUGO PARRA
JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA

Elaboró:
JOSE ELBERTH VELOZA RINCON (COORDINADOR GRUPO DE COBRO COACTIVO)

Revisó:

Elaboró: WACR
Expediente No. COA0347-00-2022
Fecha: junio de 2026

Proceso No.: 20261430016584

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.