CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

MAGISTRADA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	68001-23-33-000-2022-00363-01 (29455)
Demandante	NACIÓN, RAMA JUDICIAL, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, SECCIONAL DE BUCARAMANGA
Demandada	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES
Temas	Cobro coactivo. Cargos nuevos en el recurso de apelación. Reiteración de la demanda. Prescripción. Publicación de oficios. Condena en costas.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sección decide los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia del 30 de noviembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que resolvió lo siguiente[1]:

> **PRIMERO: DECLARAR probadas las excepciones de prescripción de la acción de cobro** frente a la liquidación certificada de deuda N° AP-00213492 del 30 de abril de 2019, y de **indebida tasación de la deuda**, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta decisión.
>
> **SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de la Resolución No. 073058 de fecha 15 de julio de 2022 que resolvió recurso de reposición contra la anterior, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta decisión.
>
> **TERCERO:** A título de **restablecimiento del derecho, ORDENAR a Colpensiones** resolver el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° 179887 del 16 de noviembre de 2021, teniendo en cuenta la declaratoria de prescripción realizada en párrafo anterior, para lo cual deberá realizar los ajustes de la suma cuyo cobro se persigue, en caso de que no prosperen los argumentos del recurrente.
>
> **CUARTO: DENEGAR** las demás pretensiones invocadas en la demanda, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta decisión
>
> **QUINTO: Sin condena en costas** en esta instancia procesal, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta decisión. (…)

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

En resolución 43863 del 15 de abril de 2021, la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) libró mandamiento de pago en contra de la Rama Judicial Dirección Seccional de Administración de Justicia de Bucaramanga, para cobrar los aportes determinados en las liquidaciones certificadas de deuda AP 213492 del «1 de mayo de 2019[2]» y AP 218965 del 17 de mayo de 2019[3].

---

1 Samai del Tribunal. Índice 100.
2 En la liquidación certificada de deuda se registró como fecha de expedición el 30 de abril de 2019; sin embargo, en el mandamiento de pago se señala que es del 1 de mayo de 2019.
3 Los actos se pueden consultar en: Samai del Tribunal. Índice 77. Respuesta a requerimiento Colpensiones. 058RespuestaRequerimientoColpensiones (zip.). DCR_2021-049079.zip

En resolución 179887 del 16 de noviembre de 2021, COLPENSIONES negó las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago: *i)* pago efectivo; *ii)* interposición de demanda; *iii)* prescripción; y *iv)* falta de título ejecutivo.

Contra la decisión anterior, la demandante interpuso el recurso de reposición, el cual fue rechazado por extemporáneo en resolución 073058 del 15 de julio de 2022.

Posterior a la admisión de la demanda, COLPENSIONES expidió la resolución 081852 del 11 de octubre de 2022 que dejó sin efectos la resolución 073058 que rechazó el recurso de reposición para decidirlo de fondo en el sentido de confirmar la resolución 179887 de 2021. Sin embargo, en resolución 096408 del 31 de agosto de 2023 la demandada decretó la nulidad de la resolución 081852.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones[4]:

> PRIMERA: Sírvase Señor Juez declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos, por ser manifiesta su oposición a la Constitución Política y la Ley, de conformidad con lo previsto en el artículo 97 del C.P.A.C.A:
>
> - Resolución No. 179887 – Radicado No. BZ2021_12022874 de fecha 16 de noviembre de 2021, que resolvió las excepciones interpuestas contra el mandamiento de pago proferido en el proceso coactivo[5] y,
> - Resolución No. 073058 de fecha 15 de julio de 2022 *"Por la cual se resuelve un recurso de reposición"* interpuesto contra la Resolución No. 179887.
>
> SEGUNDA: Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, sírvase Honorable Magistrada ORDENAR a la demandada COLPENSIONES archivar la actuación adelantada en contra de mi representada bajo ejecución coactiva adelantada bajo Radicado No: DCR-2021-049079.
>
> TERCERA: Sírvase Honorable Magistrada DECLARAR PROBADAS las EXCEPCIONES de que tratan los numerales 1, 6, 7 y 2 parágrafo del artículo 831 del Estatuto Tributario en el proceso de ejecución coactiva adelantado bajo Radicado No: DCR-2021-049079, conforme las razones expuestas como argumentos de cada medio exceptivo propuesto y descrito en los numerales respectivos, en precedencia. Y, de manera subsidiaria, le ruego que se declare probada la excepción de "INDEBIDA TASACIÓN DEL MONTO DE LA DEUDA", para que sean descontados de la misma los valores que se acreditan como efectivamente cancelados en precedencia, y conforme a los soportes que adjunto; conforme lo que se encuentra regulado en el numeral 1 y en el numeral 2 del parágrafo del artículo 831 del E.T.
>
> CUARTA: Como consecuencia de las declaraciones anteriores le ruego se sirva ordenar la DEVOLUCIÓN a la NACIÓN -RAMA JUDICIAL- DIRECCIÓN SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE BUCARAMANGA identificada con NIT (…), las sumas de dinero que, eventualmente, llegaren a ser canceladas o retenidas por parte de COLPENSIONES en el marco del proceso de ejecución coactiva adelantado bajo Radicado No: DCR-2021-049079, disponiendo asimismo que las sumas de dinero que hayan de ser eventualmente devueltas a favor de mi representada deberán estar debidamente indexadas al momento del pago, conforme al índice de precios al

[4] Samai del tribunal, índice 17, 010SubsanacionDemanda(.zip) NroActua 17. Escrito subsana demanda, página 25
[5] *«Mandamiento de pago contenido en la Resolución No. 43863 de 15/04/2021 "Por la cual se profiere un Mandamiento de Pago a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES" expedida por el Señor Director de Cartera de COLPENSIONES y el oficio de fecha 8 de septiembre de 2021, por medio del cual se comunicó el MANDAMIENTO DE PAGO proferido en el proceso coactivo del asunto, recibido en las instalaciones de esta entidad "ENTREGADO BAJO PUERTA POR COVID 19" en la fecha 16/09/2021.»*

consumidor.

Subsidiariamente a la petición TERCERA, y como consecuencia de la petición de la MEDIDA PROVISIONAL solicitada, ruego a la Honorable Magistrada decretar la SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los actos demandados (Resolución No. 179887 de fecha 16 de noviembre de 2021 y Resolución No. 073058 de fecha 15 de julio de 2022), proferidos dentro del proceso de ejecución coactiva que corresponde al expediente Radicado No: DCR-2021-049079, tramitado en contra de la NACIÓN - RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA – DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE BUCARAMANGA - SANTANDER, hasta tanto se resuelva de fondo el presente medio de control[6].

QUINTA: Que se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandada.

Invocó como violados los artículos 93 (numeral 1°) y 138 de la Ley 1437 de 2011 y 831 del Estatuto Tributario.

En el acápite de los hechos, la demandante explicó que el mandamiento de pago se libró con base en una deuda «real» y «presunta» por concepto de aportes a la seguridad social presuntamente adeudados respecto de cientos de servidores judiciales. Refirió la indebida notificación del mandamiento de pago, por cuanto esta se surtió mediante correo físico cuando debió realizarse por medios electrónicos conforme al artículo 565 del Estatuto Tributario y las normas que regían en la emergencia sanitaria; sin embargo, puso de presente que pudo proponer excepciones contra este acto y que fueron resueltas por la entidad.

Indicó que, en el escrito de las excepciones contra el mandamiento de pago informó que las notificaciones debían realizarse a la dirección de correo institucional de notificaciones de la entidad, pero que las excepciones fueron resueltas mediante Resolución 179887, según escrito recibido en físico, lo cual también evidenció una indebida notificación. Resaltó que tampoco ocurrió la notificación a la dirección electrónica de notificaciones informada en su RUT.

Alegó una **expedición irregular** pues varias obligaciones contenidas en el mandamiento ya habían sido canceladas, mediante sticker 84C200079399719, puntualmente, las que fueron identificadas en el aparte de «DEUDA REAL»[7]. Indicó que la deuda determinada obedeció a un error en el cargue de la planilla de aportes respecto del número de trabajadores por los cuales se realizó el aporte y el monto de estos y que ello se encontraba sustentado en las respectivas planillas y demás documentos[8].

Por lo anterior, debía declararse probada la excepción **de pago efectivo** respecto de los servidores judiciales cuyos aportes fueron pagados correctamente, así como la **indebida tasación de la deuda**, descontando los valores acreditados.

Luego de hacer referencia a las facultades de cobro de la demandada como al reglamento interno de esa entidad, sostuvo que las obligaciones contenidas en el mandamiento de pago **no fueron claras, expresas y exigibles**, debido a que nunca tuvo conocimiento de los títulos ejecutivos ni de los cobros persuasivos previos que debía adelantar Colpensiones. Además, presentó un derecho de petición el 3 de agosto de 2022 sobre el procedimiento adelantado y nunca recibió respuesta.

---

[6] La Sección pone de presente que, en el auto admisorio del 23 de septiembre de 2022, el Tribunal admitió la demanda, luego de haber requerido a la demandante para que la subsanara, y decretó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 073058 del 15 de julio de 2022.

[7] La Sección destaca que en el mandamiento de pago se identificaron dos valores adeudados que corresponden a la deuda presunta y la deuda real. Por su parte, en las liquidaciones certificadas de deuda se mencionaron deuda presunta por omisión o por diferencia en pago.

[8] Sobre este asunto en la demanda se elaboró un cuadro en el que relacionó el período de deuda, el sticker, el valor y la observación para cada caso.

Respecto a la «DEUDA PRESUNTA», manifestó que, previo a efectuarse la liquidación certificada de deuda y su posterior cobro, era necesaria la depuración de los valores objeto de cobro, para lo cual se requería contar con la activación «USUARIO ENROLADO»[9], la cual fue solicitada en 4 oportunidades a COLPENSIONES sin obtener respuesta, desconociéndose con ello la normativa aplicable al caso y las actuaciones que debían surtirse.

Alegó una **infracción normativa**, pues según el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario, era procedente la suspensión del proceso de cobro coactivo debido a la **interposición de la demanda** de nulidad y restablecimiento del derecho adelantada contra COLPENSIONES, la cual se encontraba en curso[10]. Destacó que no era necesario la existencia de un auto admisorio de la demanda.

Refirió que las acreencias objeto de cobro en el mandamiento de pago anteriores al 16 de septiembre de 2016 estaban **prescritas**, en aplicación de los 5 años de que trata el artículo 817 del Estatuto Tributario y considerando que pasaron más de 3 años para que la entidad desplegara actuaciones tendientes a su exigibilidad, pues el mandamiento de pago se comunicó el «16 de septiembre de 2019»[11].

Destacó que como el asunto se trataba de una situación que afectaba los derechos de los servidores públicos debía aplicarse la prescripción trienal y no solamente el artículo 817 del Estatuto Tributario[12].

Señaló que, para el caso de algunos servidores relacionados en el mandamiento de pago y listados en la demanda, COLPENSIONES no tuvo en cuenta que se encontraban desvinculados de la rama judicial, lo que daba lugar a la **falta del título** ejecutivo.

Alegó una **falsa motivación** por los siguientes sucesos: *i)* el recurso de reposición contra la resolución que resolvió las excepciones fue radicado en los canales habilitados por Colpensiones el 17 de diciembre de 2021, esto es, dentro del término legal; *ii)* el 20 de diciembre de 2021 recibió un correo electrónico en el que se informó que a la solicitud le correspondió el radicado «2021_1589526»[13], pero ese mismo día le fue enviado otro correo manifestando la imposibilidad de gestionar el asunto porque el contenido era ilegible, incompleto o no abrían los archivos; *iii)* por esa razón, el mismo día se radicó por segunda vez el mencionado recurso de reposición, reiterando la oportunidad en la presentación y allegando copia de la trazabilidad del mensaje de datos previamente enviado; *iv)* sin embargo, COLPENSIONES, insistió en que no era posible la gestión de la información, para luego en otra comunicación asignar un nuevo número de radicado, el «2021_15206124»[14]; *v)* el 21 de diciembre de 2021 recibió otro correo en el Colpensiones asignó al recurso el radicado «2021_15240574»[15]; *vi)* no obstante, el 1 de enero de 2022 la demandada insistió en la imposibilidad en el trámite de la solicitud.

---

9 Página 37 de la demanda.
10 La Dirección Seccional Identificó como radicado 680013333012-2021-00187-00 para el Juzgado 12 Administrativo Oral de Bucaramanga y que ante el tribunal le correspondió el radicado 680012333000-2022-00363-00. Estos corresponden al proceso de la referencia pues la demanda fue presentada ante dicho juzgado y remitida por competencia al Tribunal Administrativo de Santander.
11 Página 49 de la demanda. Al respecto, la Sección destaca que el mandamiento de pago fue expedido el 15 de abril de 2021, por lo que no era posible su comunicación en el año 2019.
12 Citó la sentencia C-916 de 2010 de la Corte Constitucional.
13 Página 52 de la demanda
14 Página 53 de la demanda.
15 Página 54 de la demanda.

Debido a lo anterior, *vii)* el 3 de enero de 2022 se procedió a la radicación por tercera vez del recurso, el cual fue resuelto mediante la resolución 073058 del 15 de julio de 2022. Este acto rechazó el recurso por extemporáneo, lo que, según la demandante vulneró su derecho al debido proceso, pues la información pertinente había sido allegada en repetidas ocasiones y dentro del término legal.

Indicó que el 3 de enero de 2022 recibió una solicitud para notificación personal en el buzón de correo pero que ello no era procedente porque ya había informado una dirección electrónica para notificaciones, lo cual desconoció el artículo 565 del Estatuto Tributario, en concordancia con lo establecido en el Decreto 491 de 2020 y los artículos 53 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Acuerdo PCSJA21-11840 del 26 de agosto de 2021, vigente para la época.

Oposición de la demanda

COLPENSIONES controvirtió las pretensiones de la demanda[16]. Señaló que, aunque el mandamiento de pago se notificó por correo físico, se presentaron excepciones. Explicó que, si bien en un principio la entidad rechazó por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto contra la resolución que decidió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, mediante la resolución 081852 del 11 de octubre de 2022 se aceptó la inconsistencia involuntaria en la recepción del recurso y se estudiaron de fondo los reparos de la demandante[17].

Sin embargo, la resolución que desató las excepciones fue confirmada debido a que: *i)* persistieron saldos pendientes de pagar e inconsistencias que no habían sido normalizadas; *ii)* al tratarse de recursos de naturaleza parafiscal y con destinación específica era improcedente aplicar la figura de la prescripción; *iii)* las liquidaciones certificadas de deuda estaban en firme porque contra estas no se presentaron recursos, por lo cual prestaron mérito ejecutivo en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario, y tampoco se encontraron probadas las novedades que justificaran la falta de pago de los aportes; *iv)* ante la falta de calidad de deudor solidario de la demandante era imposible la prosperidad de la excepción de indebida tasación de la deuda en los términos de la Ley 6 de 1992; y *v)* se desestimó la relacionada con la interposición de demandas por cuanto la acción de cobro se encontraba conforme a derecho.

Propuso la excepción previa de inepta demanda por falta de requisitos formales ya que al subsanar la demanda no había un acápite de hechos y omisiones[18]; y de fondo: *i)* la prescripción sin aceptación de la obligación[19]; *ii)* inexistencia de objeto; *iii)* legalidad de la actuación administrativa; *iv)* buena fe y *v)* la genérica.

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Santander, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.[20]

---

16 Samai del Tribunal. Índice 28. PDF contestación.
17 La Sección pone de presente que mediante Resolución 096408 del 31 de agosto de 2023 Colpensiones decretó la nulidad de la Resolución 081852 del 11 de octubre de 2022. Esta decisión se notificó por correo electrónico el mismo día.
18 Mediante auto del 24 de enero de 2023, el Tribunal declaró como no probada la excepción de ineptitud de la demanda por requisitos formales. Samai del tribunal. Índice 42.
19 «Sin que su interposición implique reconocimiento de los conceptos demandados, solicitó que se declare la prescripción de los presuntos derechos cuya causación se haya producido con más de tres años de anterioridad a la fecha de presentación de la demanda».
20 Samai del Tribunal. Índice 100. PDF sentencia.

Se refirió a las normas que regulan el proceso de cobro coactivo y a la notificación de las actuaciones.

Mencionó que las liquidaciones certificadas de deuda AP-00213492 del 30 de abril de 2019 y AP-00218965 del 17 de mayo de 2019, sustento del mandamiento de pago[21], quedaron ejecutoriadas ante la falta de interposición de recursos por la interesada, por lo que prestaron mérito ejecutivo. Resaltó que ellas fueron debidamente comunicadas por aviso, al no poderse notificar personalmente, por lo que no se evidencia la vulneración al debido proceso alegada por la demandante. Afirmó que, por ello, COLPENSIONES estaba habilitada para iniciar el proceso de cobro coactivo y declarar como no probada la excepción de interposición de demanda.

Tampoco era posible aplicar lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 829 del Estatuto Tributario, pues no se discutieron judicialmente los títulos.

Negó la prosperidad de la falta de agotamiento de la fase previa de depuración a la liquidación certificada de deuda, porque la demandante no presentó recursos para discutir el título y advirtió que desde el año 2018 COLPENSIONES la requirió para que depurara la deuda relacionada en el estado de cuenta, según constaba en los oficios «GNAR-AP-00576962 del 21 de diciembre de 2018» y «GNAR-AP-00655949 del 27 de abril de 2019»[22].

En cuanto a la imposibilidad de activación del usuario para la depuración de los valores, estimó que en varios casos persistieron inconsistencias que impedían entender la realización de un pago que liberara a la demandante de esa responsabilidad.

Señaló que no obstante alegarse errores de revisión y cargue de la información reportada en las planillas, como ello no se desarrolló en debida forma la etapa de depuración, no se pudo conocer o confrontar, en sede administrativa, lo asegurado por la demandante en sede judicial, pero que, en todo caso, se puede verificar que hay lugar a disminuir el monto de la deuda debido a que se probó que hubo unos aportes correctamente cancelados o unos ajustes realizados a los ciclos que permiten dar lugar a la aplicación de lo dispuesto en el numeral 1 y 2 del parágrafo del artículo 831 del Estatuto Tributario.

Advirtió que, en todo caso, esos mismos periodos se encuentran afectados por el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro, para lo cual indicó que debía atenderse el plazo de los 5 años del artículo 817 del Estatuto Tributario, en lugar de la regla de imprescriptibilidad reseñada por COLPENSIONES, puesto que se trata de aportes inherentes a la nómina de la demandada que actúa como empleador del sector público y conforme a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 383 de 1997[23] que remite al Estatuto Tributario en materia de cobro.

Explicó que, para la liquidación certificada de deuda N° AP-00213492 del 30 de abril de 2019, «el último periodo adeudado por la administración corresponde a 2010-07 (iniciando en el periodo 2001-01)», por lo que, para el 16 de septiembre de 2021, fecha en que se notificó el mandamiento de pago, ya había ocurrido la prescripción de la acción de cobro para la primera liquidación certificada de deuda, razón por la cual COLPENSIONES no tenía competencia para adelantar su ejecución

[21] En el mandamiento de pago se indicó que la primera liquidación de deuda era del 1 de mayo de 2019, pero su fecha de expedición es del 30 de abril de 2019.
[22] Página 23 de la sentencia.
[23] Normas aplicables al control del pago de aportes parafiscales en materia de seguridad social.

Y que, para la liquidación certificada de deuda N° AP-00218965 del 17 de mayo de 2019, el último período adeudado era «el periodo 2017-12 (iniciando en el periodo 2013-01)», por lo que no se había cumplido el término de los 5 años contados desde el mes de diciembre de 2017, último período adeudado.

En relación con la extemporaneidad del recurso de reposición contra el acto que resolvió las excepciones, consideró que COLPENSIONES vulneró el derecho al debido proceso por abstenerse de aplicar la norma de notificación personal del Estatuto Tributario, y al no tener en cuenta la primera radicación que se hizo del recurso. Explicó que, en el proceso administrativo, la demandante había autorizado que las decisiones le fueron comunicadas al correo electrónico que indicó para tal fin en varios oficios y en el escrito de excepciones, por lo que era deber de la demandada aplicar el artículo 565 del Estatuto Tributario.

Advirtió que en el expediente estaba demostrado que: *i)* el «17 de noviembre de 2021»[24], la demandante interpuso el recurso de reposición contra la resolución de excepciones, y el 20 de diciembre de ese mismo año, recibió la confirmación del trámite con el radicado «2021_15189526»[25], pero en esa misma fecha le fue entregado un correo informando la imposibilidad de tramitar su solicitud; *ii)* ante esto, la demandante radicó un nuevo escrito adjuntando copia de la trazabilidad del primer mensaje radicado, frente a lo cual se le respondió nuevamente que no era posible adelantar su trámite, para posteriormente, recibir la asignación de radicado «2021_15206124»[26]; *iii)* el 21 de diciembre de 2021 le fue entregada otra radicación «2021_15240574»[27], y con base en esta última, COLPENSIONES fundamentó la extemporaneidad en la actuación.

Indicó que, el recurso de reposición fue presentado por primera vez el **17 de diciembre de 2021**, según el radicado «2021_15206124»[28], esto es, dentro del mes siguiente a la notificación de la resolución que resolvió las excepciones, tal como lo exigía el artículo 834 del Estatuto Tributario, lo que dejó en evidencia que la demandada se abstuvo de analizar el recurso.

Agregó que con la resolución 081852 del 11 de octubre de 2022, que dejó sin efectos la resolución 073058 que rechazó el recurso por extemporáneo y resolvió de fondo los argumentos del recurso, no se superó la falsa motivación ni el yerro relacionado con la extemporaneidad del recurso, pues esta fue motivada por la medida cautelar decretada al interior del proceso y, fue modificada con ocasión del incidente de desacato que promovió la demandante, tal como quedó consignado en los autos del «25 de agosto de 2023 y 3 de noviembre de 2023»[29].

Por todo lo anterior, declaró probada la excepción de prescripción de la acción de cobro frente a la liquidación certificada de deuda «AP-00213492 del 30 de abril de 2019»[30], lo que a su vez implicaba la prosperidad de la indebida tasación de la deuda y con ello, indicó que se declararía la nulidad de la Resolución 179887 del 16 de noviembre de 2021 que resolvió las excepciones interpuestas contra el mandamiento de pago y de la Resolución 073058 de fecha 15 de julio de 2022 que rechazó por extemporáneo el recurso de reposición presentado contra la resolución que decidió las excepciones.

---

[24] Página 25 de la sentencia. La fecha correcta es 17 de diciembre de 2021.
[25] Ibidem.
[26] Ibidem.
[27] Página 26 de la sentencia.
[28] Ibidem.
[29] Página 28 de la sentencia.
[30] ibidem.

No obstante, en la parte resolutiva de la sentencia declaró la nulidad de la Resolución 073058 de fecha 15 de julio de 2022 y, a título de restablecimiento del derecho, ordenó a la demandada resolverlo, teniendo en cuenta la prescripción y el ajuste de las sumas a que hubiere lugar.

No condenó en costas debido a la prosperidad parcial de las pretensiones y la ausencia de conductas temerarias o de mala fe.

Recursos de apelación

Las partes controvirtieron la decisión de primera instancia.

COLPENSIONES[31] indicó que, según el artículo 48 de la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, los aportes a seguridad social son **imprescriptibles**, así como, las acciones de cobro que ejerzan las administradoras del sistema, dado que tienen una íntima conexión con las garantías pensionales de los afiliados, por lo que no era procedente aplicar dicho fenómeno en los términos ordenados por el Tribunal.

Señaló que, en caso de que se llegara a aceptar que dicha figura que sí afecta las obligaciones parafiscales, no era posible hacerlo a la luz del artículo 817 del Estatuto Tributario, dado que existía un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil que consideró la aplicación de las normas contenidas en el Código Civil sobre la materia dada la ausencia de regulación especial y, por ello, en aplicación del artículo 2536 del Código Civil, el plazo de los 5 años debía contarse desde el momento en que se constituyó el título ejecutivo que permitió tener certeza de la obligación y que, para este caso, correspondía a la liquidación certificada de deuda AP-00213492 «del 30 de abril de 2019»[32]. En tal sentido, no estaría extinta la posibilidad de cobro.

La **demandante**[33] advirtió una **incongruencia** de la sentencia porque en la parte resolutiva omitió declarar la nulidad parcial de la resolución 179887 del 16 de noviembre de 2021, que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago, pese a que la misma fue incluida en las pretensiones de la demanda y fue objeto de análisis en la considerativa de la decisión de primera instancia. Por ende, solicitó que se mantuviera la decisión del *a quo* pero que se adicionara para declarar la nulidad de esa resolución y que, a título de restablecimiento del derecho, se ordenara a COLPENSIONES resolver de fondo las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, teniendo en cuenta la prescripción de la acción de cobro.

Alegó que operó la **prescripción** total de la acción de cobro de los valores señalados en la liquidación certificada de deuda AP-00213492 del 30 de abril de 2019 con la que se pretende el cobro de los períodos comprendidos entre «200101 al 201007», pues para el momento de su expedición ya habían transcurrido «ocho (08) años y nueve (09) meses», y para el momento de su ejecutoria («28/06/2019») pasaron «ocho (08) años y once (11) meses»[34].

Señaló que respecto de los valores indicados en la liquidación certificada de la deuda AP-00218965 del 17 de mayo de 2019, también se configuró la prescripción de los valores objeto de cobro desde el «2013-01 al 2016-06», ya que, para el 17 de mayo de 2019, día de su expedición, y para el 5 de julio de 2019, día de su

[31] Samai del Tribunal. Índice 105.
[32] Página 5 del recurso de apelación.
[33] Samai del tribunal. Índice 106.
[34] Página 4 de la apelación

ejecutoria, habían pasado 3 años y 5 días frente al último período; indicó que la extinción de la acción de cobro debía analizarse de manera independiente para cada ciclo.

Advirtió que el mandamiento de pago fue expedido el 15 de abril de 2021 y notificado el 16 de septiembre de 2021, por lo que para esa fecha ya había operado la prescripción de los períodos señalados, incluso para el «2016-09», atendiendo lo dispuesto en el artículo 818 del Estatuto Tributario.

Indicó que la extinción de la acción de cobro se encontraba respaldada legalmente por la Ley 1066 de 2006, el Estatuto Tributario, la resolución 001 del 5 de enero de 2021 (reglamento interno de recaudo de la entidad demandada), entre otros.

Consideró que las certificaciones de deuda que sirvieron como base del mandamiento de pago no **eran claras, expresas, ni exigibles**, por cuanto el anexo de ellas solo señaló los valores por diferencia en pago y omisión y los períodos, pero no identificó las personas a quienes se les imputaba esas situaciones. Esto resultaba de suma importancia por cuanto la entidad contaba con más de mil empleados activos, siendo casi imposible la verificación de lo cobrado y de todas las situaciones administrativas que pudieron surgir.

Resaltó que los valores consignados en las liquidaciones no coincidían con lo establecido en el mandamiento, lo cual también se presentaba respecto de la resolución que resolvió las excepciones, pues en el acápite denominado «EL PAGO EFECTIVO», se mencionaron sumas diferentes a las establecidas en las liquidaciones, a lo que se sumaba que en los conceptos identificados en las certificaciones de deudas se habló de ciclos no pagados (deuda presunta por omisión) y pagos parciales y/o extemporáneos (deuda presunta por diferencia en pago), mientras que en el mandamiento de pago se hizo referencia a deuda presunta y deuda real, los cuales no son lo mismo según el «INSTRUCTIVO INGRESO PORTAL WEB DEL APORTANTE (PWA)».

Adujo que en el mandamiento de pago también se consignó como valor de deuda real una suma de dinero frente a la cual no se expidió liquidación certificada, por lo que las obligaciones contenidas en el mencionado mandamiento tampoco cumplían las condiciones de los artículos 828 del Estatuto Tributario y 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Reiteró la imposibilidad de acceder al «USUARIO ENROLADO» de la página de Colpensiones para realizar la depuración de la deuda, lo cual ocurrió solo hasta el 10 de agosto de 2022.

Como en la demanda, transcribió apartes de los **manuales de cobro y el reglamento interno de recaudo,** para indicar que en este caso se omitió el aviso de incumplimiento y el cobro persuasivo previo al mandamiento de pago. Además, señaló que los oficios referidos por el *a quo* con los que se le instó para que realizara los ajustes en su estado de deuda y para que realizara el pago de los ciclos relacionados en el estado de cuenta anexo (GNAR-AP-00576962 del 21 de diciembre de 2018 y GNAR-AP-00655949 del 27 de abril de 2019) fueron publicados en la página web de la demandada, lo que vulneró su derecho al debido proceso ya que impuso la necesidad de visitar continuamente dicho portal, cuando debieron ser enviados por correo físico o electrónico. Aclaró que solo tuvo conocimiento de dichos actos en este proceso.

Indicó que la resolución que resolvió las excepciones no analizó minuciosamente los argumentos propuestos y enlistó las pruebas aportadas en esa oportunidad, dentro de las cuales obra una relación de los trabajadores con las fechas de inicio y terminación de la vinculación, los períodos de deuda y una observación; otros empleados fueron retirados o contaban con resolución de reconocimiento pensional o estaban en otros fondos.

Agregó que debía condenarse en costas a COLPENSIONES en las dos instancias dado que los actos vulneraron su derecho al debido proceso.

Oposición a la apelación

La **demandante**[35] indicó que los argumentos planteados por la demandada en el recurso de apelación no desvirtuaban el vicio de procedimiento de las actuaciones adelantadas en el trámite del cobro coactivo y que llevaron a declarar la nulidad parcial de las actuaciones demandadas y señaló que la prescripción de la acción de cobro fue reconocida por la entidad cuando solicitó la aplicación de lo dispuesto en el artículo 2536 del Código Civil. Explicó que existía una diferencia entre imprescriptibilidad de aportes a seguridad social y el trámite surtido en el proceso de cobro coactivo, tal como la inexigibilidad del título. Insistió en las solicitudes presentadas en su recurso de apelación.

Intervención del Ministerio Público

El agente del ministerio guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

Le corresponde a la Sección decidir los recursos de apelación presentados por las partes contra la sentencia de primera instancia que declaró *i)* probadas las excepciones de prescripción de la acción de cobro frente a la liquidación certificada de deuda AP-00213492 del 30 de abril de 2019 y la indebida tasación de la deuda; y *ii)* la nulidad de la resolución 073058 del 15 de julio de 2022 que resolvió el recurso de reposición contra el acto que resolvió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago. A título de restablecimiento, ordenó decidir de fondo el recurso teniendo en cuenta las excepciones probadas.

De manera preliminar se observa que en el **cargo tercero** del recurso de apelación de la demandante se planteó la controversia de inexigibilidad del título ejecutivo sustentado en lo siguiente; *i)* en las certificaciones de deuda fundamento del mandamiento de pago no se identificaron los empleados a los que correspondían las obligaciones, lo cual era relevante para verificar y subsanar la situación de cada uno; *ii)* los valores y conceptos consignados en esos documentos no coincidían con lo establecido en el mandamiento de pago y en la resolución que resolvió las excepciones propuestas contra este; *iii)* en el mandamiento de pago se consignó una deuda real que no hizo parte de las liquidaciones, lo cual desconocía los requerimientos del artículo 828 del Estatuto Tributario.

Al respecto, se observa que estos argumentos fueron planteados solo con el recurso de apelación, por lo que la Sección no se pronunciará al respecto. Ha sido constante

[35] Samai. Índice 28.

la jurisprudencia en señalar que no le es permitido a las partes la inclusión en sede de apelación de cargos y argumentos novedosos, desconocidos y ausentes a lo largo del debate judicial, pues ello supondría analizar cuestiones que no han sido objeto de controversia, siendo este un requisito de las normas que regulan el derecho procesal administrativo y las garantías al debido proceso[36].

También se destaca que, tanto en la demanda como en el recurso de apelación, la demandante listó una serie de empleados con fechas de inicio y terminación de la vinculación, los períodos de deuda y observaciones al respecto, para destacar que algunos contaban con resolución de reconocimiento pensional o que estaban retirados o que estaban vinculados a otros fondos o que respecto a algunos se habían efectuado los pagos.

En ese sentido, planteó que se debió actualizar la historia laboral y que debió declararse la excepción de pago efectivo respecto de los afiliados respecto de los cuales se efectuó el pago, lo cual fue puesto en conocimiento de COLPENSIONES en el escrito de excepciones. Así mismo, la demandante mencionó la imposibilidad de activar el usuario enrolado a fin de efectuar la depuración de la deuda a través de la página web de Colpensiones y planteó el desconocimiento del aviso de incumplimiento previo al cobro coactivo.

Estos asuntos fueron analizados y negados por el *a quo* dentro del aparte de la sentencia denominado «falta de agotamiento de la fase previa de depuración antes de la Liquidación Certificada de la Deuda»[37], debido a que: *i)* los actos de determinación de las obligaciones que sirvieron de fundamento al mandamiento de pago se encontraban en firme en tanto la interesada no discutió el título, pues se abstuvo de interponer los recursos procedentes; y *ii)* en varios casos persistieron las inconsistencias, lo que impedía «entender que hay un pago que libere de responsabilidad al demandante»[38], destacando que, en todo caso, dichos períodos fueron afectados por la prescripción.

Para la Sección, la simple insistencia de la demandante en la depuración de la obligación en una etapa previa al proceso de cobro coactivo, así como la omisión en la activación del usuario en esa misma etapa, resultan insuficientes para analizar el caso de fondo, y carecen de mérito para revocar lo decidido por el *a quo* al respecto. Nótese que la parte no advierte inconsistencia alguna que permita negar la ejecutoriedad de los actos de liquidación ni desvirtúa ni justifica la omisión en la presentación de los recursos correspondientes y tampoco rebate las inconsistencias encontradas por el Tribunal.

De igual forma, se observa que la demandante no reclama que los pagos realizados sean únicamente para los períodos cuya prescripción decretó el tribunal, por lo que, pese a que tanto en sede administrativa como en la demanda propuso la excepción de pago efectivo, dado que esto no fue objeto del recurso de apelación, no se tiene competencia para pronunciarse al respecto.

Por ello, la Sección tampoco se pronunciará respecto a estos puntos de la sentencia de primera instancia, pues la competencia del juez de segunda instancia está limitada a los aspectos formulados en la apelación, los cuales deben ser consonantes con lo decidido y con las consideraciones expuestas por el *a quo.*

---

[36] Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 22 de abril de 2021, exp 25427, reiterada el 21 de agosto de 2025, exp 29803 ambas con ponencia de la magistrada Myriam Stella Gutiérrez Argüello.
[37] Página 22 de la sentencia
[38] Página 23 de la sentencia

Lo anterior, considerando que el artículo 320 del Código General del Proceso limita la competencia del juez de segunda instancia, al permitirle estudiar «únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante»; que el artículo 328 *ibidem* prevé que el superior debe pronunciarse «solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley»; y que la Sección ha señalado que «el apelante debe exponer los argumentos soporte para modificar total o parcialmente la decisión de primera instancia y que, a la vez, sirven de marco para cumplir con la función, que no es oficiosa, de decidir la impugnación»[39]; «el desconocimiento de los presupuestos procesales previstos en la ley, como lo es, exponer la carga argumentativa que recae sobre la parte que presenta el recurso de apelación, que exige que exprese los cuestionamientos o reparos que tiene respecto de los fundamentos de la sentencia de primera instancia, y por esa razón, su incumplimiento no solo vulnera las garantías de la contraparte, sino que principalmente impide que el superior se pronuncie y resuelva si debe confirmar, modificar o revocar la decisión del *a quo*»[40].

Precisado lo anterior, los cargos que deben resolverse en este asunto se refieren a la prescripción de la acción de cobro; la notificación de los oficios GNAR-AP-0057962 del 21 de diciembre de 2018 y GNAR-AP- 00655949, del 27 de abril de 2019, emitidos en la fase previa a la liquidación certificada de la deuda; la congruencia de la sentencia y la condena en costas.

Análisis del caso concreto

1. Prescripción de la acción de cobro

Según COLPENSIONES, las acciones de cobro de los aportes al sistema de seguridad social son imprescriptibles de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, dado que el asunto tiene una íntima conexión con las garantías pensionales de los afiliados, pero, en caso de considerar que sí aplica este fenómeno, debía atenderse el plazo dispuesto en el artículo 2536 del Código Civil, de manera que el plazo de los 5 años debía contarse desde el momento en que se constituyó el título ejecutivo, esto es, las liquidaciones certificadas de la deuda.

Sobre el asunto, en oportunidades anteriores[41] la Sección se pronunció señalando que, si bien el derecho a la pensión y a reclamar la reliquidación de esta no prescribe «esa imprescriptibilidad se predica de la pensión, de las prestaciones periódicas o mesadas no reclamadas en los plazos legales, según lo ha dicho la Corte Constitucional en varios pronunciamientos[42]»

En cuanto a la aplicación del artículo 2536 del Código Civil, se observa que, como lo indicó el *a quo*, el artículo 54 de la Ley 383 de 1997, modificado por el artículo 99 de la Ley 633 de 2000, dispone cuáles son las normas aplicables al control del pago de los aportes parafiscales en materia de seguridad social, señalando que «las mencionadas entidades gozarán de las facultades de fiscalización que establece el Libro V del Estatuto Tributario Nacional, en cuanto ellas resulten compatibles con el ejercicio de tales atribuciones. El Gobierno Nacional, al reglamentar la presente disposición, deberá armonizar las normas del Libro V del Estatuto Tributario Nacional con las características que tienen los distintos Subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral; la naturaleza de parafiscales que tienen los aportes que financian dicho Sistema y la naturaleza jurídica y capacidad operativa de las entidades que administran tales aportes».

---

39 Sentencia del 13 de septiembre de 2012, exp. 17343. M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, reiterada en sentencia del 1 de octubre de 2026, exp 30537 M.P: Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

40 Sentencia del 3 de octubre de 2024, exp. 28926. M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, reiterada en las sentencias del 16 de octubre de 2025, exp. 29569 y del 19 de febrero de 2026, exp. 29275, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

41 Sentencia del 30 de septiembre de 2021, exp. 25313 C.P. Milton Chaves García, reiterada en varias oportunidades como en la sentencia del 11 de octubre de 2024, exp 28367, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

42 C-230 de 1998, C-198 de 1999, C-624 de 2006, SU-430 de 1998, T-274 de 2007, T-456 de 2013 y SU-567 de 2015, entre otras.

Por tanto, como el asunto se trata de un proceso de cobro coactivo que persigue el pago derivado de aportes parafiscales a favor de COLPENSIONES, respecto de los cuales la Sección ha reconocido que «tienen naturaleza tributaria y se encuentran sujetos a los principios que aplican a los tributos (Sentencia C-430 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez)»[43], deben seguirse las reglas establecidas en el Estatuto Tributario para las etapas e instituciones propias de ese procedimiento, entre ellas, el término de prescripción de la acción de cobro, prevista en el artículo 817 *ibidem*, el cual fue fijado en cinco años contados según el supuesto aplicable, desde la presentación de la declaración respectiva[44] o de la ejecutoria del acto administrativo de determinación o discusión, por ello no resulta válido extenderlo a la emisión de las liquidaciones certificadas de las deudas

En consecuencia, no prospera el cargo de apelación de la demandada.

Por su parte, la demandante considera que: *i)* operó la prescripción total de la acción de cobro para los valores señalados en la liquidación certificada de deuda AP-00213492 del 30 de abril de 2019, pues para el momento de su expedición ya habían transcurrido 8 años y 9 meses respecto del período final; *ii)* lo mismo ocurría para las sumas de la liquidación AP-00218965 del 17 de mayo de 2019, dado que se profirió pasados 3 años y 5 días frente al último mes fiscalizado; *iii)* como el mandamiento de pago fue proferido el 15 de abril de 2021, había fenecido la acción de cobro para el período de septiembre de 2016, inclusive.

Sobre este asunto, la demandada consideró que el título ejecutivo que permitió tener certeza de la obligación correspondía a la liquidación certificada de deuda AP-00213492 «del 30 de abril de 2019»[45], por lo que no estaría extinta la competencia para el cobro.

Al respecto, como quedó expuesto, el asunto se encuentra regulado en las normas del Estatuto Tributario, cuyo artículo 817 dispone que la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de 5 años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

Por su parte, el artículo 818 *ibidem* dispone que el término de prescripción de la acción de cobro se interrumpe por: *i)* la notificación del mandamiento de pago; *ii)* el otorgamiento de facilidades para el pago; *iii)* la admisión de la solicitud del concordato y *iv)* la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

En este caso, se observa que el mandamiento de pago se refirió a los siguientes, como actos que «quedaron en firme y ejecutoriados»: *i)* la liquidación certificada de deuda AP-00213492 del 30 de abril de 2019, en cuyo anexo se indican deudas por aportes a pensión de los meses de enero de 2001 a julio de 2010 y *ii)* la liquidación certificada de deuda AP-00218965 del 17 de mayo de 2019, que hace mención a los

[43] Sentencia del 19 de julio de 2021, exp 25086, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.
[44] En materia de parafiscales y pensiones la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes es el acto que se asimila a la declaración tributaria prevista en el Estatuto Tributario.
[45] Página 5 del recurso de apelación.

periodos comprendidos entre enero de 2013 y diciembre de 2017, según el anexo del acto[46]. Ambas liquidaciones indican que por medio de ellas se determina una obligación clara, expresa y exigible de pagar por concepto de aportes pensionales y ambas quedaron ejecutoriadas el 28 de junio y 5 de julio de 2019, respectivamente[47].

Así, se observa que los actos que determinaron las obligaciones a cargo de la demandante fueron las liquidaciones certificadas de deuda, pues ellas contienen la decisión tomada por la Administración en la que se manifestó que los pagos realizados por la demandante en cada período identificado en los actos no eran suficientes, indicaron valores adeudados por ciclos no pagados (deuda presunta por omisión) y señalaron los pagos parciales y/o extemporáneos (deuda presunta por diferencia en pago).

En consecuencia, la demandada estableció los valores por aportes que quedaron faltando por pagar por parte de la demandante en las 2 liquidaciones certificadas, las cuales, si bien hicieron mención a períodos desde enero de 2001 a diciembre de 2017, fue solo con su expedición que la demandante tuvo conocimiento de una obligación adicional a la autodeclarada en las planillas que presentó para cada uno de los meses cuestionados.

Lo anterior no controvierte la postura reconocida por la Sección en otras oportunidades sobre la naturaleza de las planillas, sino que sustenta esta decisión al considerar que las liquidaciones certificadas modificaron la autodeclaración, a lo cual se suma el hecho de que no se presentaron cargos puntuales sobre la motivación de las liquidaciones, como se indicó en el problema jurídico, y de que no consta que las liquidaciones fueron objeto de discusión, por lo que ante una falta la presentación de cargos de inconformidad contra estos actos, debe respetarse la presunción de legalidad de las deudas certificadas.

Se tiene entonces que, respecto de las obligaciones originadas en omisión o mora y de aquellas derivadas de inexactitudes, el término de cinco años debe contarse desde la fecha en que se estableció cada conducta, lo cual ocurrió con la expedición de las liquidaciones certificadas de deuda AP-00213492 del 30 de abril de 2019 y AP-00218965 del 17 de mayo de 2019.

Y como en este caso como el mandamiento de pago 43863 del 15 abril de 2021, fue notificado a la demandante el 16 de septiembre de 2021[48], no se evidencia que hayan transcurrido los 5 años alegados por la demandante, por el contrario, se acreditó una de las causales de interrupción de la prescripción de la acción de cobro.

Con esto, el reparo de apelación propuesto por la demandada prospera y no se puede declarar la prescripción alegada, por lo que se debe modificar la decisión del tribunal que accedió a esta excepción, y que dio lugar también al reconocimiento de la indebida tasación de la deuda.

---

[46] Se advierte que en otras oportunidades la Sección, al resolver demandadas de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de actos similares a los del presente caso (liquidaciones de deuda), ha considerado que estos adolecen de motivación conforme a los cargos de la demanda (procesos 27144 y 29259). Sin embargo, esas decisiones no resultan aplicables a este caso, no sólo porque lo que aquí se debate es la nulidad de los actos expedidos en el marco del cobro coactivo, sino porque la demandante no propuso la excepción de falta de título ejecutivo por estas razones.

[47] Así se lee en la página 2 del mandamiento de pago y no se verifica argumentación ni soporte en el sentido de que estas hubiesen sido demandadas ante la jurisdicción.

[48] Al respecto se puede consultar la guía de entrega de correo certificado. Samai del Tribunal. Índice 77. Respuesta a requerimiento Colpensiones. 058RespuestaRequerimientoColpensiones (zip.). DCR_2021-049079.zip. PDF 5 Guia de entrega

2. Notificación de los oficios

En la sentencia de primera instancia se estudiaron los argumentos relacionados con la fase previa de depuración antes de la liquidación de deuda, señalando que la demandante fue requerida desde diciembre de 2018 mediante los oficios «GNAR-AP-00576962 del 21 de diciembre de 2018 publicado en la página web el día 08 de enero de 2019 y desfijado el 14 de enero de 2019» y « GNAR-AP-00655949 del 27 de abril de 2019 publicado en la página web el día 02 de mayo de 2019 y desfijado el 08 de mayo de 2019» para que efectuara dicha depuración. Frente a ello, la demandante señaló que la publicación por aviso de dichos actos vulneró el debido proceso por cuanto debieron ser enviados por correo físico o electrónico y que solo tuvo conocimiento de ellos en el presente medio de control.

Al respecto, se destaca que, aunque en la demanda no se identifica un cargo puntual relacionado con la notificación de tales actuaciones, lo cuestionado en el recurso de apelación se deriva directamente de lo decidido por el *a quo*, por lo que corresponde realizar el estudio de tal inconformidad.

Como lo indicó el Tribunal, en los antecedentes reposan constancias[49] de que los mencionados oficios, que identifican los períodos y valores que posteriormente se determinaron en las liquidaciones de deuda, fueron publicados en la página web de la entidad y fueron desfijados el 14 de enero y 8 de mayo de 2019, respectivamente.

Revisado el Manual de Cobro de la demandada[50] se observa que antes del cobro coactivo administrativo debía efectuarse uno persuasivo consistente en «cualquier acción» que adelante COLPENSIONES «a fin de obtener de forma voluntaria el pago total de las obligaciones adeudadas»[51]. Por ello debe requerir «al deudor para que cancele la obligación adeudada conforme a lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2633 de 1994»[52]. No obstante, no se observa que el decreto 2633[53] ni el mismo manual establezcan la manera en que debe surtirse la comunicación y la demandante tampoco refiere norma especial aplicable al efecto.

Por ello, se encuentra que una publicación por aviso no vulnera los derechos de la demandante pues no se verifica que, en el caso concreto, COLPENSIONES estuviera obligada a emplear otros medios de notificación.

Con todo, dicha omisión tampoco corresponde a una de las excepciones consagradas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, por lo que no es procedente derivar algún efecto en esta etapa.

3. Congruencia de la sentencia

Según la demandante, en la parte resolutiva de la decisión de primera instancia debió incluirse la nulidad de la resolución 179887 del 16 de noviembre de 2021 -que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago-, debido a que esta también fue demandada y fue objeto de análisis en la parte considerativa de esa providencia.

---

[49] Samai del Tribunal. Índice 77. Respuesta a requerimiento Colpensiones. 058RespuestaRequerimientoColpensiones (zip.). Carpeta 2018_1620213, PDF 2 Constancia Publicación RM y Carpeta 2019_5012890, PDF 2 Constancia Publicación RM

[50] El vigente para la época de los hechos era la Resolución 1504 de 2013, modificada por la Resolución 163 de 2015.

[51] Artículo 3.1.2.1

[52] Artículo 3.1.2.1

[53] **Artículo 2°. -** *Del procedimiento para constituir en mora al empleador.* Vencidos los plazos señalados para efectuar las consignaciones respectivas por parte de los empleadores, la entidad administradora, mediante comunicación dirigida al empleador moroso lo requerirá, si dentro de los quince (15) días siguientes a dicho requerimiento el empleador no se ha pronunciado, se procederá a elaborar la liquidación, la cual presentará mérito ejecutivo de conformidad con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

Sobre este punto, se observa que: *i)* la decisión del *a quo* fue la de declarar la nulidad únicamente de la resolución 073058 del 15 de julio de 2022 -que rechazó por extemporáneo el recurso de reposición contra la decisión de excepciones- la cual obedeció a que la demandante presentó el recurso en debida forma y la entidad se abstuvo de resolverlo, vulnerando así su derecho al debido proceso; y *ii)* si bien el *a quo* declaró probadas las excepciones de prescripción e indebida tasación del monto de la deuda, las cuales podrían incidir en la resolución 179887 -que resolvió las excepciones, lo cierto es que el restablecimiento del derecho declarado consistió en que se resolviera el recurso de reposición teniendo en cuenta las consideraciones de la sentencia.

Al respecto, se pone de presente, en primer lugar, que, con lo decido en esta instancia en el sentido de que no se configuró la prescripción que había sido reconocida por el *a quo,* solo hay lugar a mantener la nulidad de la resolución 073058 porque, en sede de apelación, la demandante no cuestionó la sentencia de primera instancia en lo relacionado con la presentación oportuna del recurso de reposición contra el acto que negó las excepciones. Así, si no se discutió la decisión de que el recurso sí fue presentado oportunamente contra la resolución 179887, y si en esta instancia se determinó que no operó la prescripción de las deudas allí contenidas, no es procedente declarar su nulidad.

En segundo lugar, sobre el restablecimiento del derecho ordenado en primera instancia, esto es que COLPENSIONES resuelva el recurso de reposición presentado contra la resolución que negó las excepciones, considera la Sección que es adecuado, por cuanto la demandante no propuso reparo alguno al respecto. De hecho, que se mantuviera lo decido por el Tribunal, pero que adicionara únicamente la nulidad de la Resolución 179887 -reiteró que a título de restablecimiento del derecho, se ordenara a COLPENSIONES resolver de fondo las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, teniendo en cuenta la prescripción de la acción de cobro. Además, la demandada tampoco presentó reparo alguno en su recurso de apelación.

Por otro lado, como el acto que resolvió de fondo dicho recurso fue posteriormente dejado sin efectos, continúa pendiente su decisión en sede administrativa. Se reitera que, aunque en la oposición de la demanda se mencionó que mediante Resolución 081852 del 11 de octubre de 2022 se decidió de fondo el recurso de reposición, esa decisión fue proferida después de presentada la demanda que dio inicio al presente proceso y fue anulada mediante Resolución 096408 del 31 de agosto de 2023 notificada electrónicamente a la parte demandante, por lo que no existe un pronunciamiento por parte de la demandada sobre las razones expuestas en el recurso de reposición.

Finalmente, se observa que dentro de las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, y que fueron reiteradas en el recurso de reposición contra el acto que las negó, también se encuentra la de pago efectivo, falta de título e interposición de demanda, las cuales no fueron resueltas por el tribunal -por considerar que era Colpensiones quien debía resolverlo por haber negado indebidamente el recurso- ni por esta instancia, por no tenerse competencia para ello al no haber sido propuestas en la apelación.

Así las cosas, manteniéndose el restablecimiento del derecho ordenado por el *a quo,* la Sección precisa que COLPENSIONES deberá resolver el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° 179887 del 16 de noviembre de 2021 atendiendo las consideraciones desarrolladas en la presente sentencia.

En consecuencia, procede modificar la decisión del tribunal, pero para eliminar la relacionado con la declaratoria de las excepciones de prescripción e indebida tasación de la deuda.

Costas

El tribunal se abstuvo de condenar en costas al declararse la nulidad parcial de los actos.

La demandante solicita la condena a su favor en ambas instancias señalando la vulneración al debido proceso, sin embargo, lo que debe observarse son las causales establecidas en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, como en esta oportunidad se mantiene la decisión de acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda, no hay lugar a su imposición, de conformidad con el numeral 5 del mencionado artículo.

En mérito de lo expuesto, el **Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **MODIFICAR** la sentencia de primera instancia proferida el 30 de noviembre de 2023, por el Tribunal Administrativo de Santander, la cual quedará así:

   PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 073058 de fecha 15 de julio de 2022 que resolvió recurso de reposición contra la anterior, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta decisión

   SEGUNDO: A título de **restablecimiento del derecho, ORDENAR** a COLPENSIONES resolver el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° 179887 del 16 de noviembre de 2021 atendiendo las consideraciones de la presente sentencia, incluyendo el análisis sobre la inexistencia de la prescripción.

2. **CONFIRMAR** en lo demás la sentencia apelada.

3. Sin condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase.**

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ
Con salvamento de voto

Este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica:https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador