

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 68001-23-31-000-2006-02654-01 (22076)
Demandante: UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER - UIS
Demandado: INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - ISS

Temas: Cobro coactivo. Liquidación de certificación de deuda -
Falta de notificación. Excepción de falta de ejecutoria.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹, contra la sentencia del 11 de junio de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander en Descongestión, que dispuso:

“PRIMERO: DECLÁRANSE no probadas las excepciones de FALTA DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD Y CADUCIDAD DE LA ACCIÓN planteadas por la entidad accionada, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE LA NULIDAD de las Resoluciones No. 127 del 19 de junio de 2005 y No. 009 del 27 de enero de 2006, proferidas por el director jurídico Seccional Santander del Instituto de Seguros Sociales, mediante las cuales se ordenó seguir adelante con la ejecución dentro del cobro coactivo adelantado a la UIS, conforme a lo manifestado en la parte motiva de la providencia.

¹ Fls. 831 a 835 c.p. 2

TERCERO: DECLÁRASE la prescripción de la acción de cobro con respecto a las sumas pretendidas por la entidad accionada en el proceso de cobro coactivo contra la Universidad Industrial de Santander por aportes pensionales con anterioridad al 11 de agosto de 2000, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: DENIÉGUENSE las restantes súplicas de la demanda.

QUINTO: Sin costas en esta instancia. (...)"

ANTECEDENTES

La UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, en atención a lo previsto en la Ley 100 de 1993, afilió a sus empleados al sistema general de pensiones incumpliendo el pago oportuno de los respectivos aportes patrono - laborales causados entre junio de 1995 y octubre de 1999.

El 30 de mayo de 2003², la Gerente de la Seccional Santander (E) del ISS expidió “LIQUIDACIÓN CERTIFICADA DE LA DEUDA” generada por el incumplimiento señalado, por valor de \$885.884.861.

Por Resolución 264 del 28 de junio de 2004, la Unidad de Jurisdicción Coactiva de la Dirección Jurídica Seccional de Santander del ISS libró mandamiento de pago³ por el valor señalado en la “liquidación certificada de la deuda” (\$885.884.861), contra el cual la demandante propuso las excepciones de “prescripción” e “inexigibilidad de intereses sobre intereses”⁴.

Mediante la **Resolución 127 del 19 de octubre de 2005**, expedida por el ISS, se declararon no probadas las excepciones señaladas; se dispuso que la deuda total a cargo del ejecutado ascendía a \$2.088.490.205, de los

² Fls. 92 a 95 c. 1, 723-726 c. 2

³ Fls. 90 a 91 c. 1

⁴ Fls. 97 a 104 c. 1

cuales, \$954.225.537 correspondían a aportes patrono laborales con corte a 30 de agosto de 2004, y \$1.134.264.668 a intereses de mora liquidados a 30 de septiembre de 2005, y se ordenó seguir adelante la ejecución⁵.

La ejecutada presentó recurso de reposición contra la resolución anterior⁶, a cuyo efecto insistió en los fundamentos de las excepciones declaradas como no probadas e invocó la *vulneración del debido proceso*, porque la “liquidación certificada de la deuda” a 30 de mayo de 2003, **no se le había notificado**.

Por **Resolución 009 del 27 de enero de 2006**⁷, expedida por el ISS, se revocó parcialmente la decisión recurrida, para disponer que la deuda real cobrada por el mandamiento de pago era de \$1.241.175.768, a razón de \$411.808.551 por aportes patrono-laborales y \$829.367.217 por intereses moratorios a 31 de enero de 2006.

El 14 de marzo de 2006, la UIS pagó al ISS la suma de \$28.089.406, como aportes causados y debidos por concepto de pensiones, salud y riesgos profesionales⁸.

DEMANDA

La Universidad Industrial de Santander, mediante apoderada judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del CCA, formuló las siguientes pretensiones:

⁵ Fls. 122 a 134 c. 1

⁶ Fls. 151-158 c. 1

⁷ Fls. 529-548 c. 2

⁸ Fls. 329 (demanda) y 393 c.1. (contestación de la demanda)

«Pretensiones principales

PRIMERA. Declarar la NULIDAD por ser violatorios de la Constitución Nacional, de las Leyes de la República y por las causales que adelante se expondrán los siguientes actos:

- 1. La Resolución No. 127 del 19 de junio de 2005 expedida por el Director Jurídico Seccional Santander del INSTITUTO DE SEGURO SOCIALES, por medio de la cual se declaró no probadas las excepciones propuestas por la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER contra el mandamiento de pago proferido en su contra por el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES y en consecuencia se ordenó seguir adelante la ejecución y se decretó que la deuda real en contra de la ejecutada es de \$954.225.537.00, por concepto de aportes patrono laborales con fecha de corte al 30 de agosto de 2004 y la suma de \$1.134.264.668.00, por intereses de mora liquidados al 30 de septiembre de 2005, para un total de \$2.088.490.205. Así mismo ordenó practicar la liquidación del crédito y de las costas y agregar a los anteriores valores los intereses y las actualizaciones a que haya lugar calculadas de conformidad con las normas vigentes, en el momento de pago y se condenó en costas a la parte ejecutada.*
- 2. La Resolución No. 009 del 27 de enero de 2006, expedida por el Director Jurídico Seccional Santander del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, por medio de la cual se revocó parcialmente el numeral cuarto de la Res. Nro. 127 del 19 de octubre de 2005 y en consecuencia se decretó que la deuda real por la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, como ejecutada, asciende a \$411.808.551, por concepto de aportes patrono laborales con fecha de corte al 30 de junio de 2005 y la suma de \$829.367.217.00, por concepto de intereses de mora liquidados al 31 de enero de 2006, para un total de \$1.241.175.768, y se ordenó mantener incólume la Res No. 127 del 19 de octubre de 2005, en los demás numerales.*
- 3. Que como consecuencia de las declaraciones de nulidad de las Resoluciones que decidieron las excepciones y el recurso de reposición interpuesto, se declare la INEXISTENCIA DEL TÍTULO Y FALTA DE EJECUTORIA, PRESCRIPCIÓN de aportes en pensiones, riesgos profesionales y salud e intereses moratorios causados entre el 1 de julio de 1995 y el 30 de octubre de 1999 y por consiguiente, se declare que la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER se encuentra a paz y salvo por todo concepto con el ISS especialmente en los aportes obrero-patronales base del cobro coactivo y se ordene al ISS restituirle las sumas canceladas con ocasión del proceso coactivo que se adelanta en su contra, las cuales ascienden a \$31.348.937.60 más su actualización.*

(...)

SUBSIDIARIAS

En el evento en que se desestime por parte del Tribunal la causal de Falta de Título y de ejecutoria del Título y solo se considere como válido, la prescripción alegada como excepción al mandamiento de pago, se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERA: Declarar la NULIDAD por ser violatorios de la Constitución Nacional, de las Leyes de la República y por las causales que adelante se expondrán los siguientes actos:

- 1. La Resolución No. 264 del 28 de junio de 2004, expedida por el Director Jurídico Seccional Santander del INSTITUTO DE SEGURO SOCIALES, por medio de la cual se libró mandamiento de pago por la vía administrativa coactiva a favor del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES y en contra de la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, por la suma de \$885.884.861, correspondientes a capital desde junio de 1995 hasta el 31 de diciembre de 2001 e intereses a 30 de mayo de 2003. Más los intereses que se causen y el capital de aportes e intereses que se causen por los periodos posteriores, más los gastos que ha demandado el trámite.*
- 2. La Resolución No. 127 del 19 de junio de 2005, por medio de la cual se declaró no probadas las excepciones propuestas por la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER contra el mandamiento de pago proferido en su contra por el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES y en consecuencia se ordenó seguir adelante con la ejecución y se decretó que la deuda real en contra de la ejecutada es de \$954.225.537, por concepto de aportes patrono laborales con fecha de corte al 30 de agosto de 2004 y la suma de \$1.134.264.668.00, por intereses de mora liquidados al 30 de septiembre de 2005 para un total de \$2.088.490.205.00. Así mismo ordenó practicar la liquidación del crédito y de las costas, y agregar a los anteriores valores los intereses y las actualizaciones que correspondan al momento de pago y se condenó en costas a la parte ejecutada.*
- 3. La Resolución No. 009 del 27 de enero de 2006, expedida por el Director Jurídico Seccional Santander del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, por medio de la cual se revocó parcialmente el numeral cuarto de la Res. Nro. 127 del 19 de octubre de 2005 y en consecuencia se decretó que la deuda real por la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, como ejecutada, asciende a \$411.808.551, por concepto de aportes patrono laborales con fecha de corte al 30 de junio de 2005 y la suma de \$829.367.217.00, por concepto de intereses de mora liquidados al 31 de enero de 2006, para un total de \$1.241.175.768, y se ordenó mantener incólume la Res No. 127 del 19 de octubre de 2005, en los demás numerales.*
- 4. Que como consecuencia de las declaraciones a título de restablecimiento del derecho, se declare la prescripción de los aportes e intereses moratorios causados entre el 1 de julio de 1995 y el 30 de octubre de 1999; es decir que se declare en firme la liquidación de los aportes e intereses moratorios que la Universidad aceptó deber al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – SECCIONAL SANTANDER y que canceló el 14 de marzo de 2006.*
- 5. En subsidio, solicito a título de restablecimiento del derecho se ordene*

revisar toda la actuación administrativa para determinar el valor efectivamente adeudado por la Universidad al Instituto de Seguros Sociales – Pensiones y Riesgos Profesionales conforme a los parámetros que fije la sentencia.

6. *Se impongan a la parte pasiva las costas de la actuación.”*

Invocó como disposiciones violadas, los artículos 1, 2, 4, 6, 29, 40 y 48 de la Constitución Política; 817, 818, 823 y 831 del Estatuto Tributario; 44, 62, 64, 66 y 68 del Código Contencioso Administrativo; 23, 24, 57 y 209 de la Ley 100 de 1993; 99 de la Ley 633 de 2000 y 54 de la Ley 383 de 1997, así como la Ley 270 de 1996.

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Adujo que el demandado desconoció las ritualidades propias del proceso de cobro coactivo, violando el debido proceso y el derecho de defensa de la parte actora, porque **omitió notificarle** la “*liquidación certificada de la deuda*” con base en la cual se libró el mandamiento de pago, lo cual impidió que la universidad ejecutada pudiera recurrirla y evitó que dicho acto quedara ejecutoriado y prestara mérito ejecutivo.

Previa alusión a las disposiciones legales que facultan al ISS para realizar el cobro coactivo de los aportes patronales, afirmó que la liquidación certificada de la deuda no tiene los soportes necesarios para acreditar que las sumas cobradas correspondan a lo adeudado por la universidad y que ello, unido a la falta de notificación de dicha liquidación, conlleva la inexistencia de título ejecutivo para proferir el mandamiento de pago y que este, a su vez, adolecía de falta de ejecutoria.

Explicó que parte de los aportes en pensiones, salud, riesgos profesionales e intereses moratorios, respecto de los cuales se expidió el certificado de deuda objeto del cobro coactivo, corresponden al pago extemporáneo de los aportes patronales, causados entre julio de 1995 y diciembre de 1996, los cuales pagó 1997, y que para el 11 de agosto de 2004, cuando se le notificó el mandamiento de pago, se encontraban prescritos.

Luego de referirse a la legislación que regula el cobro coactivo de aportes, concluyó que el término de prescripción de la acción de cobro sobre los mismos es el previsto en el artículo 817 del Estatuto Tributario, al que sería inoponible la modificación dispuesta por el artículo 86 de la Ley 788 de 2002, dado que empezó a correr en vigencia de la redacción original del primero.

Precisó que los aportes patronales posteriores al año 1997 se pagaron regular y oportunamente; no obstante, la planilla de liquidación para convenio de pago, con corte a 31 de diciembre de 2001 *-anexo del certificado de deuda que constituye el título ejecutivo-*, incluye obligaciones de pago desde julio de 1995 hasta julio de 1999, que se encontraban prescritas.

Finalmente, desistió de la excepción denominada “inexigibilidad de intereses sobre intereses”, porque el ISS corrigió los intereses moratorios inicialmente liquidados y solicitó que el proceso se resolviera con el criterio adoptado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en las sentencias del 30 de julio de 2004 (exp. 13392) y del 17 de marzo de 2005 (exp. 14223).

OPOSICIÓN

El Instituto de Seguros Sociales propuso las excepciones de “*ausencia de conciliación judicial*” ante la procuraduría delegada, como requisito de procedibilidad de la acción, y “*caducidad de la acción*”, en cuanto la demanda se interpuso cuatro meses después de la notificación de los actos acusados⁹.

Igualmente, se opuso a los actos demandados porque, en síntesis, se profirieron conforme a la normativa vigente al momento de su expedición, sin violar los derechos constitucionales o legales de la universidad ejecutada, y tomando en cuenta todos los presupuestos de hecho de la actuación administrativa, independientemente de que la demandante no los comparta.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Santander - en Descongestión¹⁰, declaró no probadas las excepciones propuestas por el demandado, aduciendo que la ley que establecía la conciliación como requisito de procedibilidad de la acción no se encontraba vigente al momento de que esta se ejerció, y que dicha acción se radicó dentro del término previsto en el numeral 2 del artículo 136 del CCA.

En cuanto al fondo del asunto, descartó la vulneración del debido proceso porque, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, la liquidación certificada de la deuda del 30 de mayo de 2003 constituye en sí misma un título ejecutivo que no es objeto de recursos, que sirvió como base del mandamiento de pago contra la actora, teniendo en cuenta los incumplimientos respecto de los cuales había sido requerida.

⁹ Fls. 392 a 395, c. 1

¹⁰ Fls. 822 a 829, c. 2

Anuló los actos demandados y declaró la prescripción de la acción de cobro, destacando que las obligaciones por aportes parafiscales se hacen exigibles cuando vence el plazo legal establecido para declararlos y pagarlos.

Precisó que el título ejecutivo del proceso de cobro lo constituye la liquidación certificada de deuda del 30 de mayo de 2003, que reporta los períodos no pagados por los años 1995 a 1999 y los intereses liquidados sobre estas sumas, de modo que el mandamiento de pago del 28 de junio de 2004, notificado el 11 de agosto de 2004, no alcanzó a interrumpir el término de prescripción de las obligaciones por aportes correspondientes a esos periodos, porque al momento de notificarse dicho mandamiento habían transcurrido más de cinco años desde que las mismas se habían hecho exigibles. Y negó las demás súplicas de la demanda.

RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandante** apeló la sentencia¹¹, a cuyo efecto solicitó que se tuviera como causa principal de anulación la violación del ordenamiento jurídico en que debía fundarse y que, a título de restablecimiento del derecho, se declare la *“inexistencia de título y la falta de ejecutoria”*, por no haberse notificado a la demandante el título ejecutivo (*liquidación certificada de la deuda*), y se condene al demandado a devolverle la suma de \$31.348.937, debidamente actualizada, por los aportes patrono laborales que pagó la demandante entre octubre de 1999 y junio de 2005, declarando que se encuentra a paz y salvo con el ISS.

¹¹ Fls. 831 a 835, c. 2

Indicó que la violación del debido proceso no se debe única y exclusivamente a la imposibilidad de recurrir el título ejecutivo, precisamente porque, a la luz del artículo 24 de la Ley 100 de 1993, contra *“la liquidación certificada de la deuda”* no procede ningún recurso, sin embargo, el hecho de que aquella no se hubiere notificado impide que quede en firme y ejecutoriada.

Anotó que, según el criterio del Consejo de Estado¹², la improcedencia de recursos contra la referida *“liquidación certificada de la deuda”*, no exime la notificación de la misma como verdadero acto administrativo, cuya omisión apareja vulneración del debido proceso y del derecho de defensa. Y concluyó que ante la falta de ejecutoria del título base del recaudo debió declararse probada la excepción de inexistencia de título en el trámite de cobro coactivo y disponerse la culminación del mismo.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** reiteró los argumentos del recurso de apelación.

El **demandado** no presentó escrito de alegatos.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Ministerio Público** solicitó que se confirmara la sentencia apelada, pero aclarando que se probó la excepción de prescripción de la acción de cobro por aportes anteriores al 11 de agosto de 1999, por cuanto la notificación del mandamiento de pago se realizó el 11 de agosto de 2004.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

¹² Alude y transcribe apartes de la sentencia del 26 de marzo de 2009, Exp. 16257, C.P. Ligia López Díaz, actor Banco de Bogotá vs. ISS.

Decide la Sala sobre la legalidad de los actos administrativos acusados, contenidos en las resoluciones 127 del 19 de octubre de 2005 y 009 del 27 de enero de 2006, proferidas por el ISS, que resolvieron las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago 264 del 28 de junio de 2004.

En los términos del recurso de apelación, corresponde determinar si la liquidación de certificación de la deuda constituye título ejecutivo exigible, en tanto dicho acto no fue notificado. Y la procedencia de la devolución de la suma solicitada como restablecimiento del derecho.

Se precisa que si bien la sentencia de primera instancia declaró la prescripción de la acción de cobro y anuló los actos demandados, la demandante alegó desde la vía gubernativa y ante la jurisdicción (en la demanda y en la apelación) la omisión en la notificación de la liquidación certificada de la deuda (título ejecutivo), que apareja la vulneración del debido proceso y del derecho de defensa, así como la falta de ejecutoria del referido título. Y solicitó la terminación del trámite de cobro coactivo y la devolución de la suma solicitada como restablecimiento del derecho.

En ese orden, se debe abordar el cuestionamiento frente a la sentencia apelada que declaró la prescripción de la acción de cobro, a cuyo efecto se debe establecer si la liquidación de certificación de la deuda constituye título ejecutivo exigible, en tanto dicho acto no fue notificado.

Falta de notificación de la “liquidación de certificada de la deuda”. Falta de ejecutoria del título. Reiteración jurisprudencial

Según la apelante, la liquidación certificada de la deuda tomada como título de la ejecución, no se le notificó y, en consecuencia, carece del mérito

ejecutivo requerido para fundamentar el mandamiento de pago, con independencia de que dicha liquidación no sea recurrible. Al efecto, aduce vulneración del debido proceso y del derecho de defensa, e insiste en que se configuran las excepciones de falta de título y falta de ejecutoria del mismo.

Ahora bien, respecto a la *“liquidación de certificación de la deuda”*, el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 dispone que *“la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo”*.

En torno al referido acto y los requisitos para tenerlo como título ejecutivo, la Sección¹³, frente a situaciones fácticas y jurídicas similares se ha pronunciado en los siguientes términos que ahora se reiteran:

« (...) se observa que la deuda cuyo cobro pretende el ISS, obedece al pago extemporáneo de los aportes por parte del Banco, sin liquidar y pagar los intereses de mora, por lo que hechas las imputaciones respectivas se generó un valor por aportes pendiente de pago, más los intereses moratorios respectivos.

*Pues bien, del texto de la **liquidación certificada de la deuda** se observa que su naturaleza corresponde a la de un acto administrativo, pues, contiene una manifestación de voluntad administrativa con una decisión que produce efectos en derecho, se encuentra suscrita por el Jefe del Departamento Financiero Seccional de Cundinamarca y D.C., y es susceptible de control jurisdiccional, pues se trata de un acto definitivo que decidió directamente sobre los valores adeudados por el administrado.*

*Sobre el tema la Sala en sentencia de 17 de marzo de 2005 en la que se decidió un asunto similar al presente, señaló que la **“liquidación certificada de la deuda”**, ‘constituye un verdadero acto administrativo y más concretamente el acto que en el caso concreto puso fin a la actuación administrativa, y en consecuencia **debe ser notificada al interesado**, aun cuando contra ella no proceda recurso alguno, pues sólo así se logra la firmeza del acto, y adquiere el mérito ejecutivo a que se refiere el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, para que pueda iniciarse el cobro por la vía de la jurisdicción coactiva. Esta norma se entiende en concordancia con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, cuando señala que la*

¹³ Sentencia del 26 de marzo de 2009, **Exp. 16257**, C.P. Ligia López Díaz, actor Banco de Bogotá vs. ISS.

liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado “prestará mérito ejecutivo”, pues una cosa es que la liquidación pueda convertirse en título ejecutivo, y otra bien diferente es que quede ejecutoriada y en consecuencia preste mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva”¹⁴.

Si bien la liquidación es acto un administrativo que contiene una obligación a cargo del Banco y a favor del ISS, para que dicho documento **preste mérito ejecutivo**, debe contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible, y debe gozar de carácter ejecutivo y ejecutorio, para que la Administración pueda cobrarlo por la vía coactiva.

En efecto, una vez determinada la obligación en cabeza de un particular mediante un procedimiento administrativo que culmina con una decisión con carácter ejecutivo y ejecutorio, la Administración puede iniciar el proceso administrativo de cobro para hacer efectivo el pago de la obligación. (...)

Conforme con el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, entre los documentos que prestan mérito ejecutivo, está: “Todo acto administrativo **ejecutoriado** que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley” y advierte siempre que en él conste una “obligación clara, expresa y actualmente exigible”.

Concordante con lo anterior, el artículo 64 *ibídem*, dispone que los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la Administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados. La firmeza de los actos administrativos ocurre, conforme al artículo 62 *ib.*, en los siguientes eventos:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.
2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.
4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.

Lo anterior implica necesariamente que el acto administrativo se notifique al interesado, pues, se trata de una decisión que ha puesto término a una actuación administrativa en la que se ha establecido una deuda a cargo del administrado (artículo 44 Código Contencioso Administrativo), y que de no ser así, no sería eficaz el acto para proceder a su ejecución ni la obligación adquiriría el carácter de exigible.

La necesidad de notificar el título ejecutivo para su discusión en vía gubernativa o judicial, cumple con el propósito de garantizar el derecho de defensa del deudor, toda vez que, establecida la obligación a su cargo procede el cobro, dentro de un proceso en el cual no pueden discutirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos en la vía gubernativa (artículos 561 C.P.C. y 829-1 E.T.).

¹⁴ Sentencia de 17 de marzo de 2005, Exp. 14223. C.P. María Inés Ortiz Barbosa.

En el presente caso, la “liquidación certificada de la deuda” no fue notificada al Banco demandante, razón por la cual no adquirió firmeza, ni carácter ejecutorio, de manera que el ISS no podía iniciar el proceso de cobro coactivo, comoquiera que la obligación no era exigible ni el título eficaz para su ejecución. Su proceder conlleva la violación al debido proceso y al derecho de defensa del deudor. Prospera el cargo.»

En ese orden, la **liquidación de certificación de la deuda** es un acto administrativo que pone fin a una actuación administrativa y **debe ser notificada al interesado**, aun cuando contra el mismo no proceda recurso alguno, pues solo de esta manera se logra la firmeza del acto y adquiere el mérito ejecutivo a que se refiere el artículo 68 del CCA.

De igual manera, para que dicho acto preste mérito ejecutivo, debe contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible, y debe gozar de carácter ejecutivo y ejecutorio, con el fin de que la Administración pueda cobrarlo por la vía coactiva.

Contrario a lo expresado por el *a quo*, para que la liquidación de certificación de la deuda preste mérito ejecutivo es necesario que cumpla las reglas previstas en el ordenamiento administrativo a fin de producir sus efectos, circunstancia que solo se logra a través de la notificación al obligado, la cual da lugar a su firmeza y, por tanto, a su ejecutoriedad, conforme con lo previsto en los artículos 62, 64 y 68 de CCA¹⁵.

De acuerdo con lo aducido y teniendo en cuenta que el proceso de cobro coactivo se adelantó con fundamento en un título que no reunía todas las condiciones establecidas para ser cobrado por la Administración (*falta de notificación de la certificación de la deuda – aspecto no discutido*), el mismo

¹⁵ Vigentes y aplicables al caso. Actualmente, arts. 87, 89 y 99 del CPACA.

no quedó en firme y, por tanto, no alcanzó ejecutoriedad, «*comoquiera que la obligación no era exigible ni el título eficaz para su ejecución*», proceder que apareja la vulneración del debido proceso y del derecho de defensa del deudor, como se precisó en la jurisprudencia que se reitera.

En ese contexto, se encuentra configurada la excepción de falta de ejecutoria del título.

Por lo tanto, se declarará probada la excepción de falta de ejecutoria del título y la terminación del proceso de cobro coactivo, conforme con lo previsto en los artículos 831-3 y 833 del ET, respectivamente, aplicables por virtud de lo señalado en el artículo 54 de la Ley 383 de 1997¹⁶. No se ordenará el levantamiento de medidas cautelares, por cuanto no se decretaron.

Igualmente, así como se expresó en la jurisprudencia que se reitera, se ordenará el reintegro a la actora de la suma solicitada en la demanda y aceptada por la entidad demandada, pagada el 21 de marzo de 2006, con ocasión del cobro coactivo, en cuantía de \$28.089.406¹⁷, actualizada con base en el IPC, según lo establecido en el artículo 178 del CCA. Asimismo, respecto de la suma actualizada proceden intereses moratorios, acorde con lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del CCA, a partir del vencimiento de los 30 días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, dentro de los cuales deben adoptarse las medidas dirigidas a darle cumplimiento.

¹⁶ Invocado en los considerandos del mandamiento de pago (fl. 90 c. 1) y en los actos acusados, en cuanto a la aplicación de las normas contenidas en el Título V del ET, entre otros, frente a la discusión y cobro de contribuciones y aportes inherentes a la nómina.

¹⁷ Si bien en la pretensión principal tercera se alude a la suma de \$31.348.937, del hecho 31 de la demanda (fl. 329 c.1) se advierte que dicho valor corresponde al recálculo del pago de \$28.089.406 (por concepto de aportes obrero-patronales entre 1999-10 y 2005-06) al momento de presentación de la demanda, hecho aceptado por la entidad demandada ISS (fl. 393 c.1 – contestación de la demanda)

Cabe señalar que con ocasión de la supresión y liquidación del Instituto de Seguros Sociales – ISS¹⁸, se solicitó la sucesión procesal a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES¹⁹, la cual fue concedida por el Tribunal mediante providencia del 6 de mayo de 2013²⁰, al señalar que «*Teniendo en cuenta que COLPENSIONES asumió desde el 01 de enero de 2013 la supervisión de los procesos judiciales del ISS En Liquidación, téngase como sucesor procesal en las presentes diligencias*». En consecuencia, por disposición del artículo 68 del Código General del Proceso, la orden de reintegro se dirige a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, en su calidad de sucesor procesal, o a quien haga sus veces.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala mantendrá la decisión anulatoria de los actos acusados pero por las razones expuestas en esta providencia, modificará el numeral tercero del fallo apelado, en el sentido de declarar probada la excepción de falta de ejecutoria del título y, a título de restablecimiento del derecho, ordenará la terminación del proceso de cobro coactivo y el reintegro de la suma de \$28.089.406, actualizada con base en el IPC, junto con los intereses moratorios, conforme con lo previsto en los artículos 176, 177 y 178 del CCA.

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

¹⁸ Decretos 2013 de 2012 y 0553 de 2015

¹⁹ Fls. 741 y 742 del c.p.

²⁰ Fl. 778 del c.p.

1. MODIFICAR el numeral tercero de la sentencia del 11 de junio de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander. En su lugar se dispone:

***TERCERO:** Declarar probada la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo. A título de restablecimiento del derecho, ordenar la terminación del proceso de cobro coactivo que se adelanta en contra de la Universidad Industrial de Santander. Ordenar a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, como sucesor procesal del Instituto de Seguros Sociales – ISS, reintegrar a la Universidad Industrial de Santander la suma de \$28.089.406, actualizada con base en el IPC, junto con los intereses moratorios, conforme con lo previsto en los artículos 176, 177 y 178 del CCA.*

2. En lo demás, **CONFIRMAR** la sentencia apelada.

3. ACEPTAR la renuncia presentada por el abogado Cesar Augusto Quijano Quiroga como apoderado de la Universidad Industrial de Santander y **RECONOCER** personería jurídica a la abogada Ángela Patricia Torres Barrios, en los términos del poder que obra en el folio 850 del c.p. 2.

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

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
CARVAJAL BASTO
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE

**MILTON CHAVES GARCÍA
RAMÍREZ**

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ