



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA  
SUBSECCIÓN "A"**

**Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020)**

**MAGISTRADA PONENTE: Dra. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**

**EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2017-00312-00**  
**DEMANDANTE : EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN DEL MUNICIPIO EL COLEGIO – CUNDINAMARCA**  
**DEMANDADO: FONDO DE PREVISIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES – FONCEP**  
**ASUNTO: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO COBRO COACTIVO**

**SENTENCIA**

---

La **ESE – HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN DEL MUNICIPIO EL COLEGIO - CUNDINAMARCA**, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicita la nulidad de la Resolución No. CC-027 del 20 de mayo de 2015, por medio de la cual el FONCEP liquidó el crédito al interior del procedimiento de cobro coactivo No. CP-233/12; y de la Resolución No. CC-19 del 25 de junio de 2015, que rechazó por extemporánea la solicitud de objeción a la mencionada liquidación del crédito.

**I. ANTECEDENTES**

**LA DEMANDA**

En la demanda se formulan las siguientes

**PRETENSIONES**

*“PRIMERA: Que se DECLARE LA NULIDAD del acto administrativo Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015 “por medio de la cual se practica la liquidación del crédito” y consecuentemente se otorgue el restablecimiento automático del derecho de la ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen de El Colegio, extinguiendo la calidad de deudor del FONCEP.*

*SEGUNDA: Que se DECLARE LA NULIDAD del acto administrativo Resolución No. CC 019 del 25 de junio de 2015 “por la cual se rechaza la objeción a la liquidación del crédito y se ordena su aprobación dentro del proceso de cobro coactivo No. CP – 233 de 2012”, y consecuentemente se otorgue el restablecimiento automático del derecho de la ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen de El Colegio, extinguiendo la calidad de deudor del FONCEP.*

*TERCERA: Que se condene en costas a la demandada.” (fl.491).*

## LOS HECHOS

Los hechos que dieron origen a la *litis* y que interesan al proceso son los siguientes:

Señala que el Hospital demandante fue creado mediante Acuerdo 15 de 1992 proferido por el Concejo Municipal de El Colegio, el cual fue modificado mediante el Decreto Ordenanza 243 de 2008, en el sentido de transformarla a dicha entidad en una Empresa Social del Estado, con categoría especial de entidad pública, descentralizada del orden departamental, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrita a la Secretaría de Salud del departamento de Cundinamarca, integrante del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Indican que el 2 de agosto de 2012 la parte demandante fue notificada de la Resolución No. CC-231 del 19 de julio de 2012, expedida por el FONCEP, por medio de la cual le fue librado mandamiento de pago por valor de \$92.979.847, al ejecutar el cobro de las cuotas partes pensionales de los señores Oiden Francisco Pimienta Castro, Lilia Rosa Barros de Rocha, Fabio Francisco Ramírez Villa y José Vicente Ruiz Ramírez, siendo un título ejecutivo complejo al estar conformado por los actos administrativos de reconocimiento, consulta, sustitución pensional y cuentas de cobro, los cuales se consolidan con la “liquidación de deuda” de las cuotas partes pensionales de las mesadas del 1º de febrero de 1968 al 30 de abril de 2009.

Manifiesta que el señor Oiden Francisco Pimienta Castro estuvo vinculado con el Hospital demandante, cuando éste era una dependencia del extinto Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, desde el 1º de enero de 1962 hasta el 28 de febrero 1969, así como también la señora Lilia Rosa Barros de Rocha estuvo vinculada del 1º de enero de 1955 al 31 de diciembre de 1955 y el señor Fabio Francisco Ramírez Villa del 1º de febrero de 1962 al 14 de julio de 1962, precisando que el señor José Vicente Ruiz Ramírez nunca tuvo una vinculación con la demandante, razón por la cual el FONCEP a través de la Resolución No. CC-173

de 2012 ordenó excluirlo del mandamiento de pago librado en contra de la demandante.

Manifiesta que el 20 de septiembre de 2012 el FONCEP profirió la Resolución No. CC-173, a través la cual declaró no probadas las excepciones propuestas, ordenó seguir adelante la ejecución y practicar la liquidación del crédito, acto que fue recurrido y confirmado, por medio de la Resolución No. CC-003181 del 6 de marzo de 2013, con fundamento en lo cual se profirió la Resolución No. CC-027 del 20 de mayo de 2015, practicando la liquidación del crédito, en virtud de lo cual se estableció una deuda en cuantía de \$258.162.402.

Aduce que en la Resolución por medio de la cual se practicó la liquidación del crédito se incluyeron cuotas partes pensionales de mesadas causadas con posterioridad al mandamiento de pago y otras con anterioridad, las cuales no estaban comprendidas en éste, lo que generó una variación del capital, advirtiendo que lo único que puede variar en la liquidación a la fecha en que se verifique el pago son los intereses ya sean corrientes o moratorios conforme lo establezca el mandamiento, además, sostiene que dicha circunstancia vulneró los derechos al debido proceso y defensa de la demandante, pues no tuvo la oportunidad de oponerse a las obligaciones que se señalaron fueron causadas en dichas vigencias, máxime cuando sus liquidaciones no obran en la actuación administrativa; precisando que el acto que liquidó el crédito no fue notificado en debida forma.

Refiere que pese a la indebida notificación de la Resolución No. 027 de mayo de 2015, el 22 de junio de 2015 el apoderado del Hospital demandante concurrió al FONCEP para notificarse personalmente de dicho acto, sin embargo ello le fue negado bajo el argumento que ya se había surtido la notificación directamente a la demandante por correo certificado el 3 de junio de 2015, no obstante, el referido profesional del derecho procedió a objetar la liquidación del crédito, lo cual fue rechazado por extemporáneo a través de la Resolución No. CC-019 del 25 de junio de 2015.

Afirma que de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 751 de 2001 y 1438 de 2011 las Empresas Sociales del Estado no son entidades concurrentes al pago de las cuotas partes pensionales causadas con anterioridad al 31 de diciembre de 1993, razón por la cual las liquidaciones de deuda por dicho concepto no son título ejecutivo, las cuales por demás se encuentran prescritas, no sólo en aplicación de

la prescripción civil quinquenal o decenal, sino también por la prescripción trienal prevista en el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006. (fls. 487-491).

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN**

La sociedad demandante señala como normas violadas:

- Artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001.
- Artículo 78 de la Ley 1438 de 2011.
- Artículos 4 y 5 de la Ley 1066 de 2006.
- Artículo 565 del E.T.

Sustenta así el concepto de violación (fls. 492-502):

Advierte que el artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y la Ley 60 de 1993, derogada por la Ley 715 de 2001, dispusieron que la responsabilidad financiera del pasivo pensional de los servidores del sector salud se radicaba en la Nación y los Entes Territoriales, sin señalar a las Instituciones Hospitalarias, no obstante, a través del Decreto 306 de 2004, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual se reglamentó los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001, se vinculó a estas últimas como Instituciones concurrentes responsables del pasivo pensional del sector salud.

Resalta que un decreto reglamentario no podía modificar la ley que reglamentaba, circunstancia por la cual en sentencia del 21 de octubre de 2010 el Consejo de Estado decretó la nulidad parcial de la expresión “*las instituciones hospitalarias concurrentes*” y en esa medida los obligados al pago del pasivo pensional de los servidores del sector salud, desde antes de la declaratoria de dicha nulidad, siguen siendo la Nación, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y los Entes Territoriales, que para el caso concreto es la Gobernación de Cundinamarca.

Agrega que el Decreto 3061 de 1997 regula los contratos de concurrencia y las entidades obligadas a concurrir, precisando que mediante contrato de concurrencia No. 000204 de 2001, suscrito entre el Ministerio de Salud y la Gobernación de Cundinamarca se dispuso: “*OBJETO: En virtud del presente contrato las partes concurren en los términos señalados en las resoluciones No. 2305 del 6 de agosto de 1999 y 02129 del 16 de agosto de 2000, emanadas del Ministerio de Salud, para el pago de la deuda prestacional correspondiente a los funcionarios de los Hospitales de: (...) Nuestra Señora del Carmen (El Colegio) (...).*”

Informa que con el fin de clarificar quienes son las entidades concurrentes al pago del pasivo pensional de las Empresas Sociales del Estado causado hasta finalizar la vigencia 1993, el Congreso de la República expidió la Ley 1438 del 19 de enero de 2011, mediante la cual quedó claro que entidades se encuentran obligadas a concurrir al pago del pasivo pensional de los ex funcionarios de las instituciones hospitalarias; sin incluir para esa fecha a los Hospitales Públicos, en razón a que no tenían vida jurídica, ya que eran dependencias del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, lo cual fue reafirmado a través del Decreto 0700 del 2 de abril de 2013, por medio del cual se reglamentaron los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001.

Aclara que para el momento en que los pensionados prestaron sus servicios al E.S.E. Hospital Nuestra Señora del Carmen de El Colegio, esto es, Oiden Francisco Pimienta Castro 01/01/1962 a 28/02/1969, Lilia Rosa Barros de Rocha 01/01/1955 a 31/12/1955 y Fabio Francisco Ramírez Villa 01/02/1962 a 14/07/1962, dicha institución era una dependencia del extinto Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, hechos que se corroboran con documentos que obran en el expediente coactivo, como lo es el oficio suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica del Servicio Seccional de Salud Cundinamarca, visible a folio 13.

Añade que del anterior oficio se evidencia que para el 17 de octubre de 1984, fecha posterior a los períodos de vinculación de los referidos pensionados, el Hospital Nuestra Señora del Carmen, como centro hospitalario de Cundinamarca, era financiado exclusivamente con aportes provenientes de la Nación y el Departamento y por ende era una dependencia del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca; circunstancias que corroboran la afirmación legal del artículo 78 de la Ley 1438 de 2011, cuando menciona *“Con esto se cumplirá con las Leyes 60 y 100 de 1993 y 715 de 2011 que viabilizan el pago de esta deuda que no es responsabilidad de las ESE, pues ellas no tenían vida jurídica antes de diciembre de 1993. En ese entonces eran financiados y administrados por los departamentos y el Gobierno Nacional.”*

Expresa que en el trámite del proceso coactivo se formuló como excepción la falta de título ejecutivo, en razón a que la parte demandante, no es la entidad obligada legalmente a concurrir al pago de la deuda decretada por concepto de cuotas partes con anterioridad al vencimiento de la vigencia 1993, y en esa medida la Liquidación Certificada de la Deuda que soportó la acción de cobro no reúne los requisitos de título ejecutivo en su contra, al no ser una entidad concurrente de dicho pasivo pensional.

Asegura que la concurrencia al pago del pasivo pensional causando con anterioridad al 31 de diciembre de 1993 fue respaldado por el Consejo de Estado mediante fallo del 9 de abril de 2015 dentro de la acción de tutela 25000-23-42-000-2014-04148-01, en el que actuaron como demandados la ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen de El Colegio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Gobernación de Cundinamarca.

Sintetiza que las cuotas partes pensionales causadas por vinculaciones anteriores al 31 de diciembre de 1993 no son responsabilidad financiera de la ESE, pues dichas instituciones hospitalarias no son entidades concurrentes al pago del pasivo pensional causado a dicha fecha, además, que no podía actuar como empleador, pues no tenía autonomía administrativa ni financiera, ni presupuesto.

Alega que si bien existe el derecho de repetir contra las entidades concurrentes al pago una vez se efectuó el desembolso respectivo de la pensión, dicha gestión debe dirigirse a las entidades que la misma ley ha establecido deben concurrir a su pago, pero no puede requerirse a un Hospital que para ese momento no existía como persona jurídica.

Reitera que el Hospital demandante no es una entidad concurrente al pago de las cuotas partes o bonos pensionales del sector salud causados con anterioridad al 31 de diciembre de 1993 y en esa medida los actos demandados fueron proferidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, es decir, en contra de los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001, artículo 78 de la Ley 1438 de 2011 y el artículo 4° de la Ley 1066 de 2006, razón suficientes para declarar su nulidad.

Destaca que si bien la figura jurídica de la prescripción no es lo que ha pretendido la parte demandante, es importante verificar cuál es el término de prescripción del recobro de las cuotas partes pensionales, para lo cual se debe remitir al artículo 4° de la Ley 1066 de 2006, sin embargo, en el mandamiento de pago y la resolución que liquidó el crédito se incluyeron cuotas partes desde el año 1968, es decir, que se causaron hace más de cuarenta años de la fecha en que se profirió la liquidación oficial de deuda y el mandamiento de pago, sin que se aplicara la prescripción señalada en materia civil (5 o 10 años) para las cuotas partes generadas antes de la vigencia de la Ley 1066 de 2006 o la trienal señalada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, lo que demuestra violación de las normas en que deben fundarse dichos actos.

Considera que a la luz del artículo 5° de la Ley 1066 de 2006 las entidades públicas que adoptan la jurisdicción coactiva, deben seguir el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario, precisando que en el caso concreto la Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015 no se notificó conforme el parágrafo segundo del artículo 565 de dicho estatuto.

Precisa que el Hospital demandante durante el curso del proceso coactivo actuó a través del apoderado Ciro Alfonso Quiroga Quiroga, habiendo sido reconocida dicha facultad en la Resolución No. CC 173 del 20 de septiembre de 2012, y en esa medida la notificación de la Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015 debió efectuarse conforme a lo dispuesto en el artículo 5° de la misma, que remitió al artículo 565 del ET, sin embargo, a pesar de estar reconocido el apoderado, haberse aportado la dirección de notificación con el escrito de excepciones y haberse dispuesto en el mismo acto la forma correcta de notificarlo, el FONCEP decidió tenerlo por notificado a través de un oficio dirigido al Dr. Francisco Javier Londoño Caballero a la dirección del Hospital, Avenida Medina 6 – 06 de El Colegio recibido en dicha institución el 5 de junio de 2015.

Afirma que la anterior circunstancia generó que cuando el apoderado Quiroga Quiroga compareció a las instalaciones del FONCEP el 22 de junio de 2015, con el fin de notificarse personalmente de la Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015, la entidad no permitió dicha notificación, ante lo cual se procedió a dejar constancia de la asistencia y a informarle que la notificación se llevó a cabo por correo certificado el 3 de junio de 2015, presentándose objeción de la liquidación del crédito, pero el FONCEP mediante Resolución No. CC 019 del 25 de junio de 2015, rechazó las objeciones por considerarla extemporánea, lo cual conllevó a la vulneración del derecho de defensa, ya que no se notificó el acto administrativo en debida forma.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad demandada se opone a las pretensiones de la demanda, advirtiendo que el FONCEP ha venido realizando los pagos de las mesadas pensionales que le fueron reconocidos a los pensionados Oiden Francisco Pimienta Castro, Lilia Rosa Barros de Rocha y Fabio Francisco Ramírez Villa.

Considera descabellado plantear que la violación de preceptos legales la ocasiona el FONCEP al cancelar la mesada pensional y proceder como lo obliga la ley al

recobro de la cuota asignada y aceptada por el Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, hoy reemplazado por la ESE demandante, en razón a que no se pueden dejar de pagar las obligaciones pensionales, pues es ésta la esencia de su funcionamiento y el motivo de su creación, además, no puede dejar de realizar el recobro de las cuotas que oportunamente y de manera legal fueran asignadas mediante el acto de reconocimiento de la pensión de jubilación, pues lo contrario vulneraría los artículos 72 y 75 del Decreto 1848 de 1969.

Sostiene que los actos administrativos que reconocieron la pensión y que asignaron la cuota parte pensional, reconocida y no pagada por la ESE demandante, se encuentran en firme, ejecutoriados, gozan de la presunción de legalidad, no han sido revocados por la autoridad que los expidió y no ha sido suspendidos por ninguna autoridad judicial, y en esa medida surten los efectos descritos en los artículos 88 y 91 de la Ley 1437 de 2011.

Manifiesta respecto a los artículos descritos como vulnerados en el acápite denominado *Concepto de la Violación*, que la parte demandante simplemente los trae como referencia, pues sobre ellos no aparece mención o relación de mecanismos, acciones, omisiones, aplicación o interpretación errónea por parte del FONCEP, además, aduce que no se ha vulnerado disposición alguna, por el contrario se ha cumplido con lo ordenado en el acto administrativo que reconoció la pensión de jubilación cuyas cuotas partes son la materia del cobro a la ESE demandante, quien las aceptó pero no las pagó de manera oportuna.

Resalta que es apresurada la presunta vulneración del artículo 565 del ET, pues el FONCEP ha venido cancelando de forma oportuna las mesadas pensionales y el recobro que se ha realizado se efectuó de manera oportuna tal como lo se ratifica en los actos de reconocimiento pensional de los señores Oiden Francisco Pimienta Castro, Lilia Rosa Barros de Rocha y Fabio Francisco Ramírez Villa, y en esa medida tampoco se puede predicar prescripción de saldos insolutos reconocidos oportunamente y no pagados, en la oportunidad del cobro.

Alega que los actos acusados y los soportes legales con los que fueron expedidos se encuentran vigentes, además, que su pago ha sido oportuno, lo que dejan sin respaldo la afirmación de violación propuesta apresuradamente en el texto de la demanda.

Refiere que no se desconoció el debido proceso, pues los actos demandados se notificaron oportunamente, además, el mandamiento de pago se encuentra en firme, en razón a que contra el acto que denegó las excepciones no se presentó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y que la validez del recobro de las cuotas partes pensionales tiene como soporte la sentencia C-895/09.

Precisa que no basta con indicar que normas se violaron, pues el procedimiento exige expresar en el caso particular cual fue la vulneración, narrar cuales fueron las extralimitaciones, explicando los hechos y situaciones de su inconformidad, lo cual no ocurrió, pues en el presente caso la parte demandante simplemente narró un sin número de artículos dejando a la defensa del FONCEP imaginar lo que pudo explicar en el texto de la demanda.

Por último interpone las excepciones denominadas, de cumplimiento de los requisitos formales para la expedición de los actos acusados; presunción de legalidad; y la genérica (fls. 554-565).

### **3. TRÁMITE PROCESAL**

Sea lo primero precisar que el expediente de la referencia fue tramitado inicialmente ante los Despachos de la Sección Primera de esta Corporación, habiéndose asignado el radicado No. 11001-33-34-005-2015-00417-01, que mediante auto del 7 de diciembre de 2016 la aludida Sección declaró su falta de competencia y dispuso la remisión de la actuación a la Sección Cuarta del Tribunal (fls. 514-517), y en virtud del nuevo reparto le correspondió el número Radicado de la referencia.

En ese orden, por autos del 19 de julio de 2017 se admitió la demanda y se corrió traslado a la parte demandada para que se pronunciara de la solicitud de suspensión provisional (fls. 524 y vto. y 525), la cual fue negada mediante auto del 28 de septiembre de 2017 (fls. 26- 28 cuaderno suspensión provisional); el 19 de julio de 2018 se tuvo por contestada la demanda y se fijó fecha y hora para la realización de la Audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA (fl. 581); el 15 de noviembre de 2018 se surtió la prenotada diligencia, se prescindió de las audiencias previstas en los artículos 181 y 182 del CPACA y se concedió el término de 10 días a los sujetos procesales para alegar de conclusión (fls. 589-596); con informe secretarial el proceso ingresó al Despacho de la Magistrada Ponente para proferir sentencia (fl. 607).

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Dentro del término concedido en la audiencia inicial la parte demandante y demandada presentaron sus alegatos de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en la demanda (fls. 597-601) y su contestación (fls. 602-606).

#### **5. MINISTERIO PÚBLICO**

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto en esta oportunidad.

### **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **COMPETENCIA**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### **CADUCIDAD**

La presente demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho fue interpuesta dentro del término de caducidad previsto en el artículo 138 del CPACA, si se tiene en cuenta que la Resolución No. CC 019 del 25 de junio de 2015, por medio de la cual se rechazó la objeción a la liquidación del crédito y se ordenó su aprobación, dentro del proceso de cobro coactivo No. CP – 233 de 2012, fue notificada personalmente el 8 de julio de 2015 (fl. 441 c.a.), y la demanda se presentó el 6 de noviembre de 2015<sup>1</sup>.

#### **PROBLEMA JURÍDICO**

De conformidad con la fijación del litigio realizada en audiencia inicial el debate se centra en determinar la legalidad de la Resolución No. CC-027 del 20 de mayo de 2015, por medio de la cual el Área de Jurisdicción Coactiva del FONCEP liquidó el crédito en el procedimiento de cobro coactivo No. CP-233/12 adelantado en contra de la parte demandante; y de la Resolución No. CC-019 del 25 de junio de 2015, a través de la cual la misma dependencia rechazó por extemporánea la solicitud de objeción presentada respecto a la mencionada liquidación del crédito y se dispuso su aprobación.

---

<sup>1</sup> Según consulta realizada en la página web de la Rama Judicial “Consulta de Procesos”.

Y de manera específica el litigio frente a los actos acusados se centra en determinar, conforme al cargo de nulidad formulado, (i) si el acto que liquidó el crédito fue notificado en debida forma y si ello determina la nulidad de los actos acusados; y (ii) si se incurrió en infracción de las normas en que debería fundarse al liquidarse el crédito e impartirse aprobación al mismo.

Para resolver el problema jurídico planteado, a proceso se encuentran acreditados los siguientes hechos:

**1.-** El 19 de julio de 2012 la Responsable del Área de Jurisdicción Coactiva del FONCEP, profirió Resolución No. CC- 231, por medio de la cual se libró mandamiento de pago, dentro del proceso de cobro coactivo No. CP-233/12, en contra de la ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen por la suma de \$92.979.847, por concepto de cuotas partes pensionales correspondientes a cada una de las cuentas de cobro de los pensionados Pimienta Castro Oiden Francisco por \$73.133.706, Barros de Rocha Liliana Rosa por \$6.129.311, Ramírez Villa Fabio Francisco por \$13.493.088 y Ruiz Ramírez José Vicente por \$243.742 (fls. 295-297 vto. c.a.)

**2.-** El 27 de agosto de 2012 el apoderado de la ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen radicó memorial ante el FONCEP, a través del cual interpuso la excepción “falta de título ejecutivo” en contra del anterior mandamiento de pago, además, informó respecto al pensionado Ruiz Ramírez José Vicente que no se encontró evidencia de que hubiera laborado en dicha institución (fls. 310-317 c.a.).

**3.-** El 20 de septiembre de 2012 el FONCEP expidió la Resolución No. CC 173, mediante la cual se resolvió la excepción propuesta, en el sentido de excluir del mandamiento de pago el cobro de la cuota parte correspondiente al señor Ruiz Ramírez José Vicente, declarar no probada la excepción de falta de título ejecutivo, confirmar en lo demás el mandamiento de pago y ordenar seguir con la ejecución, entre otros (fls. 331-337 vto. c.a.); acto frente al cual fue interpuesto recurso de reposición el 29 de noviembre de 2012 (fls. 343-347 c.a.).

**4.-** El 27 de diciembre de 2012 la entidad demandada libró Auto CC No. 087, por medio del cual se decretaron pruebas al interior del proceso de cobro coactivo, con el fin de resolver el recurso de reposición; el cual fue desatado mediante Resolución No. CC 003181 del 6 de marzo de 2013, aclarando el artículo sexto de la Resolución

No. 173 del 20 de septiembre de 2012, negando el recurso interpuesto y confirmando el acto recurrido (fls. 388-392 c.a.).

5.- El 20 de mayo de 2015 la Responsable del Área de Jurisdicción Coactiva del FONCEP profirió la Resolución No. CC 027, a través de la cual se practicó la liquidación del crédito al interior del proceso de cobro coactivo No. CP-233/12, determinando la suma de \$258.162.402 correspondiente a capital y a intereses con corte a 30 de abril de 2015, que la ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen adeuda a favor de la entidad demandada, por concepto de cuotas partes pensionales, conforme la siguiente liquidación:

<i>Pensionado</i>	<i>Período liquidado</i>	<i>Capital a 30/04/2015</i>	<i>Intereses a 30/04/2015</i>	<i>Total</i>
<i>Pimiento Castro Oiden Francisco (Sus Rosa Elena Gallego de Pimiento CC 20254249)</i>	<i>03/10/1984 – 30/03/2015</i>	<i>\$120.545.754</i>	<i>\$85.202.829</i>	<i>\$205.748.583</i>
<i>Barros de Rocha Liliana Rosa</i>	<i>01/02/1968 – 30/12/2005</i>	<i>\$6.133.713</i>	<i>\$8.388.272</i>	<i>\$14.521.985</i>
<i>Ramírez Villa Fabio Francisco (Sus Gladys Elena Lorenzo de Ramírez CC 20519578)</i>	<i>03/08/1988 – 30/03/2015</i>	<i>\$22.453.774</i>	<i>\$15.438.060</i>	<i>\$37.891.834</i>
<i>TOTAL</i>		<i>\$149.133.241</i>	<i>\$109.029.161</i>	<i>\$258.162.402</i>

(fls. 399-401 c.a.).

6.- El 22 y 23 de junio de 2015 el apoderado de la parte demandante radicó ante el FONCEP memoriales, a través de los cuales formuló objeciones a la anterior liquidación del crédito, además, con el último escrito anexó liquidación del crédito alternativa respecto los pensionados Pimiento Castro Oiden Francisco por \$27.209.822 y Ramírez Villa Fabio Francisco por \$5.113.726, pues a su juicio prescribieron las cuotas partes causadas con anterioridad al 30 de junio de 2006, además, que en la liquidación del crédito efectuada por el FONCEP, se incluyeron cuotas partes por las vigencias 2009 a 2015 (fls. 428-431 y 432-437 c.a.).

7.- El 25 de junio de 2015 la entidad demandada profirió la Resolución No. CC 019, mediante la cual se rechazaron las objeciones a la liquidación del crédito, por extemporáneas, además, se aprobó la liquidación efectuada (fls. 440-441 c.a.).

En ese orden de ideas una vez señalados los hechos probados, la Sala descenderá a resolver el problema Jurídico planteado, para lo cual desatara los cargos de la demanda, que fueron establecidos en la fijación del litigio así:

**(i) Si el acto que liquidó el crédito fue notificado en debida forma y si ello determina la nulidad de los actos acusados**

Sostiene la ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen que el FONCEP notificó indebidamente la Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015, habida cuenta que durante el proceso de cobro coactivo la parte demandante actuó a través de apoderado judicial, razón por la cual la notificación de dicho acto debió haberse efectuado al profesional del derecho conforme el parágrafo 2° del artículo 565 del ET, no obstante, la entidad demandada decidió notificarlo mediante un oficio dirigido a otro abogado a la dirección del Hospital, Avenida Medina 6 – 06 de El Colegio recibido en dicha institución el 5 de junio de 2015.

Precisa que la anterior circunstancia conllevó a la vulneración del derecho de defensa del Hospital demandante, pues si bien el apoderado judicial compareció a las instalaciones del FONCEP con el fin de notificarse personalmente de la Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015, lo cierto es que la entidad no permitió dicha notificación, ante lo cual se procedió a dejar constancia de la asistencia y a presentar las objeciones a la liquidación del crédito, las cuales fueron rechazadas por considerarlas extemporáneas.

Pues bien, sea lo primero precisar que la notificación de los actos administrativos es una actuación de vital importancia, pues a través de esta se da a conocer las decisiones tomadas por la Administración para que contra estos se puedan interponer los recursos y de esa forma controvertir las decisiones tomadas, circunstancia con la cual además se garantiza el debido proceso y el derecho de contradicción.

En ese orden, en el marco del procedimiento de cobro coactivo el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006<sup>2</sup> establece la facultad de cobro y el procedimiento para las entidades públicas en los siguientes términos:

*“Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.*  
(...)” (Subrayado fuera de texto).

---

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

Conforme la norma en cita las entidades públicas que tienen jurisdicción coactiva deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario; disposición normativa que en su artículo 565 reguló la notificación de las actuaciones administrativas de la siguiente forma:

***“ARTÍCULO 565. FORMAS DE NOTIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS.*** <Artículo modificado por el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> *Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.*

*Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica.*

*El edicto de que trata el inciso anterior se fijará en lugar público del despacho respectivo por el término de diez (10) días y deberá contener la parte resolutive del respectivo acto administrativo.*

*PARÁGRAFO 1o. La notificación por correo de las actuaciones de la administración, en materia tributaria, aduanera o cambiaria se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Único Tributario - RUT. En estos eventos también procederá la notificación electrónica.*

*Cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no hubiere informado una dirección a la administración tributaria, la actuación administrativa correspondiente se podrá notificar a la que establezca la administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria. Cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, por ninguno de los medios señalados, los actos de la administración le serán notificados por medio de publicación en un periódico de circulación nacional.*

*Cuando la notificación se efectúe a una dirección distinta a la informada en el Registro Único Tributario, RUT, habrá lugar a corregir el error dentro del término previsto para la notificación del acto.*

*PARÁGRAFO 2o. Cuando durante los procesos que se adelanten ante la administración tributaria, el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, actúe a través de apoderado, la notificación se surtirá a la última*

dirección que dicho apoderado tenga registrada en el Registro Único Tributario, RUT.

*PARÁGRAFO 3o. Las actuaciones y notificaciones que se realicen a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como certificadora digital cerrada serán gratuitos, en los términos de la Ley 527 de 1999 y sus disposiciones reglamentarias”.(subrayado fuera de texto).*

La Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 25 de julio de 2019, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, expediente No. 73001-23-33-000-2015-00699-01(22900), explicó algunas formas de notificación de los actos administrativos que establece el artículo transcrito en precedencia, en los siguientes términos:

*“De la norma se deduce que actuaciones de la Administración Tributaria, entre las que se encuentra la Liquidación Oficial de Revisión pueden notificarse de las siguientes formas:*

*- Mediante notificación electrónica, esto es, mediante el envío de un mensaje de datos a la dirección o sitio electrónico en el que el contribuyente haya aceptado previamente recibir notificaciones.*

*- Personalmente, es decir, mediante la entrega de copia del acto que se va a notificar, directamente al interesado. Normalmente, para este tipo de notificación se envía al interesado un aviso de citación mediante el cual se le conmina a que acuda a la dependencia respectiva y una vez se hace presente se procede a notificarle la actuación pertinente. También puede surtirse esta notificación en el domicilio del contribuyente<sup>3</sup>.*

*- A través de la red oficial de correos.*

*- Mediante el uso de cualquier servicio de mensajería especializada.*

*2.2. Respecto a la notificación personal y la notificación por correo, bien sea por red oficial o mensajería especializada, esta Sala ha determinado que se trata de formas diferentes de notificación.*

*(...)”*

Ahora bien, en relación a la liquidación del crédito al interior del proceso de cobro coactivo, los artículos 110 y 446 numeral 2° del Código General de Proceso<sup>4</sup>, disponen:

*“ARTÍCULO 110. TRASLADOS. Cualquier traslado que deba surtirse en audiencia se cumplirá permitiéndole a la parte respectiva que haga uso de la palabra.*

---

<sup>3</sup> Ver artículo 569 del E.T.

<sup>4</sup> Aplicable por remisión del artículo 100 del CPACA.

*Salvo norma en contrario, todo traslado que deba surtirse por fuera de audiencia, se surtirá en secretaría por el término de tres (3) días y no requerirá auto ni constancia en el expediente. Estos traslados se incluirán en una lista que se mantendrá a disposición de las partes en la secretaría del juzgado por un (1) día y correrán desde el siguiente.”*

**“ARTÍCULO 446. LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO Y LAS COSTAS.** Para la liquidación del crédito y las costas, se observarán las siguientes reglas:  
(...)

*2. De la liquidación presentada se dará traslado a la otra parte en la forma prevista en el artículo 110, por el término de tres (3) días, dentro del cual sólo podrá formular objeciones relativas al estado de cuenta, para cuyo trámite deberá acompañar, so pena de rechazo, una liquidación alternativa en la que se precisen los errores puntuales que le atribuye a la liquidación objetada.”*

Conforme las normas transcritas, en el marco del procedimiento de cobro coactivo, del acto por medio del cual se liquida el crédito se le debe dar traslado al deudor por el término de 3 días, dentro del cual podrá presentar objeciones relacionadas con el estado de cuenta, además, la notificación de dicho acto debe realizarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 565 del ET, pues se enmarca dentro de lo que dicha disposición denomina “y demás actuaciones administrativas”, por lo que la Administración puede llevar a cabo la notificación de forma electrónica, personal o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada.

En el anterior contexto normativo y jurisprudencial corresponde a la Sala analizar si en el presente caso la notificación de la Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015, por medio de la cual el FONCEP practicó la liquidación del crédito al interior del proceso de cobro coactivo No. CP-233/12, se llevó a cabo en debida forma.

Así en el expediente se encuentra demostrado que:

- El FONCEP libró en contra de la parte demandante Mandamiento de pago No. CC-231 del 19 de julio de 2012, por valor de \$92.979.847, correspondiente a las cuotas partes pensionales de cuatro pensionados; acto que fue notificado personalmente al Representante Legal de la ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen del municipio de El Colegio el 2 de agosto de 2012, previa citación enviada a la dirección Avenida Medina 6-06 del municipio de El Colegio-Cundinamarca. (fls. 295-297 vto. y 302 c.a.).

- La parte demandante actuando a través de apoderado judicial, Dr. Ciro Alfonso Quiroga Quiroga, radicó en el FONCEP escrito de excepciones el 27 de agosto de 2012, informando para efectos de notificaciones las siguientes direcciones:

*“NOTIFICACIONES*

*A la E.S.E. Hospital Nuestra Señora del Carmen, en la Avenida Medina No. 6-06 del Colegio Cundinamarca.*

*El suscrito en la AK 86 No. 83-80 INT 4 de la ciudad de Bogotá.” (fl. 317 c.a.).*

- Mediante Resolución No. CC-173 del 20 de septiembre de 2012, la entidad demandada declaró no probadas las excepciones propuestas en contra del mandamiento de pago y ordenó seguir adelante con la ejecución; acto que fue notificado personalmente al apoderado del Hospital demandante el 30 de octubre de 2012, previa citación remitida a la dirección Avenida Medina 6-06 del municipio de El Colegio-Cundinamarca (fls. 331-337 vto. y 342 c.a.).

- El apoderado de la parte demandante radicó el 20 de noviembre de 2012, memorial en el FOCEP por medio del cual interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución No. CC-173 del 20 de septiembre de 2012, documento en el que nuevamente se indicó para efectos de notificaciones, las siguientes direcciones:

*“NOTIFICACIONES*

*A la E.S.E. Hospital Nuestra Señora del Carmen, en la Avenida Medina No. 6-06 del Colegio Cundinamarca.*

*El suscrito en la AK 86 No. 83-80 INT 4 de la ciudad de Bogotá.” (fl. 347 c.a.).*

- La entidad demandada decretó la práctica de pruebas a través de Auto No. 087 del 27 de diciembre de 2012, por medio del cual se requirió entre otros, a la ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen para que aportara copia del contrato de concurrencia No. 0002014 de 2001 (fls. 350-352 c.a.); acto que fue enviado mediante correo certificado a la dirección Avenida Medina 6-06 del municipio de El Colegio-Cundinamarca (fl. 356 c.a.) y atendido mediante escrito suscrito por el apoderado judicial de la parte demandante el 11 de

febrero de 2013, además, en dicho documento se reiteraron para efectos de notificaciones las siguientes direcciones:

*“NOTIFICACIONES*

*A la E.S.E. Hospital Nuestra Señora del Carmen, en la Avenida Medina No. 6-06 del Colegio Cundinamarca.*

*El suscrito en la AK 86 No. 83-80 INT 4 de la ciudad de Bogotá.” (fls. 358-359 c.a.).*

- A través de la Resolución No. 003181 del 6 de marzo de 2013 el FONCEP resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Resolución No. 173 del 20 de septiembre de 2012 (fls. 388-392 c.a.); acto que fue notificado mediante correo certificado el 14 de septiembre de 2013, enviado al apoderado judicial del Hospital demandante a la dirección Avenida Medina 6-06 del municipio de El Colegio-Cundinamarca, previa citación remitida a la misma dirección (fls. 393-396 c.a.).

- Mediante Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015 la entidad demandada liquidó el crédito dentro del procedimiento de cobro coactivo No. CP-233/12, por la suma de \$258.162.402, estableciendo en los artículos cuarto y quinto de su parte resolutive:

*“(…)*

*ARTÍCULO CUARTO: CORRER TRASLADO de esta liquidación al deudor, por el término de tres (3) días para que formule las objeciones que considere pertinentes o para cancelar la obligación de conformidad con el Art. 110 del Código General del Proceso, para lo cual el expediente permanecerá a su disposición, en este despacho.*

*ARTÍCULO QUINTO: NOTIFICAR la presente Resolución de conformidad con el Art. 565 del Estatuto Tributario, advirtiendo que contra esta providencia no procede recurso alguno.” (fls. 399-401 c.a.).*

El anterior acto fue notificado mediante correo certificado, a través de Oficio No. EE-00427-201507910 del 27 de mayo de 2015, remitido a la dirección Avenida Medina 6-06 del municipio de El Colegio-Cundinamarca, el cual fue recibido el 3 de junio de 2015, además, fueron anexadas certificaciones de mesadas pensionales y bancarias (fls. 402-426 c.a.).

- El 22 de junio de 2015 el apoderado del Hospital demandante, Dr. Ciro Alfonso Quiroga Quiroga, acudió a las instalaciones del FONCEP, con el fin de revisar el proceso de cobro coactivo y notificarse de la Resolución No.

CC-027 del 20 de mayo de 2015, sin embargo, le fue informado que la misma había sido notificada por correo certificado el 3 de junio de 2015, según Oficio No. EE-00427-201507910 del 27 de mayo de 2015, circunstancia de la cual se dejó constancia (fl. 427 c.a.).

- El Dr. Quiroga Quiroga radicó el 22 de junio de 2015 escrito de objeciones a la liquidación del crédito; el cual fue adicionado mediante memorial allegado el 23 de junio de 2015, en el sentido de presentar una liquidación alternativa por la suma de \$32.323.548, pues a su juicio prescribieron las cuotas partes causadas con anterioridad al 30 de junio de 2006, además, que en la liquidación del crédito efectuada por el FONCEP, se incluyeron indebidamente cuotas partes por las vigencias 2009 a 2015; en los anteriores documentos el apoderado judicial informó para efectos de notificaciones solo la dirección AK 86 No. 83-80 INT 4 de la ciudad de Bogotá (fls. 428-431 y 432-437 c.a.).

- Por medio de la Resolución No. CC 019 del 25 de junio de 2015 el FONCEP rechazó por extemporáneas las objeciones presentadas en contra de la liquidación del crédito; acto que fue notificado personalmente el 8 de julio de 2015, previa citación remitida a la dirección AK 86 No. 83-80 INT 4 de la ciudad de Bogotá (fls. 331-337 vto. y 342 c.a.).

En primera medida la Sala observa que en el trámite del proceso de cobro coactivo la parte demandante actuó a través de apoderado judicial, Dr. Ciro Alfonso Quiroga Quiroga, quien para efectos de notificaciones informó en los memoriales a través de los cuales formuló excepciones, presentó recurso de reposición y se atendió un requerimiento, dos direcciones, esto es, Avenida Medina No. 6-06 del Colegio Cundinamarca correspondiente al Hospital demandante y la AK 86 No. 83-80 INT 4 de la ciudad de Bogotá del profesional del derecho.

De conformidad con lo anterior, la Sala observa que contrario a lo manifestado por la parte demandante, la Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015 a través de la cual se liquidó el crédito dentro del procedimiento de cobro coactivo No. CP-233/12, fue notificada en debida forma, habida cuenta que el FONCEP conforme el artículo 565 del ET decidió enviarla por correo certificado, mediante Oficio No. EE-00427-201507910 del 27 de mayo de 2015, a la dirección Avenida Medina 6-06 del municipio de El Colegio-Cundinamarca, esto es, a una de las direcciones informadas en los escritos por medio de los cuales se formuló excepciones, se

presentó recurso de reposición y se atendió un requerimiento, la cual fue recibida el 3 de junio de 2015.

En ese orden, la administración no tenía que dar aplicación al parágrafo 2° del artículo 565 del ET, como lo pretende la parte demandante, esto es, haber notificado la resolución por medio de la cual se liquidó el crédito en la última dirección registrada por el apoderado en el RUT, pues al haber informado dos direcciones en el acápite de notificaciones de los memoriales a través de los cuales actuó en el proceso de cobro coactivo, la administración se encontraba facultada para llevar a cabo la notificación en alguna de ellas, como efectivamente se realizó por parte del FONCEP.

Ahora bien, frente al argumento relativo a que el oficio No. EE-00427-201507910 del 27 de mayo de 2015 iba dirigido a otro apoderado y por ende tampoco se pudo conocer, la Sala advierte que si bien se cometió dicho error, esta circunstancia no genera per se la nulidad de los actos acusados, pues en él la entidad demandada refirió el acto administrativo que liquidó el crédito, que pretendía notificar, había sido expedido al interior del proceso de cobro coactivo No. CP-233/12. **Por lo que el cargo analizado no tiene vocación de prosperidad.**

**(ii) Si se incurrió en infracción de las normas en que debería fundarse al liquidarse el crédito e impartirse aprobación al mismo.**

Señala la parte demandante que con la expedición de los actos acusados se vulneró lo establecido en los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001, el artículo 78 de la Ley 1438 de 2011 y el artículo 4° de la Ley 1066 de 2006, en razón a que la ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen no es una entidad concurrente al pago de las cuotas partes o bonos pensionales del sector salud causados con anterioridad al 31 de diciembre de 1993, por lo que es procedente la declaratoria de la falta de título ejecutivo.

En primera medida la Sala destaca que el procedimiento de cobro coactivo es una facultad que tienen ciertas entidades públicas para cobrar las deudas a su favor, sin que sea necesaria intervención judicial, de forma que, dicho proceso, cuya naturaleza es administrativa, al encontrarse configurado como una potestad especialísima de la Administración, debe corresponder con el interés general, y en ese sentido, debe realizarse con apego a los derechos que brinda la Constitución Política a los ciudadanos, tales como al debido proceso, a la defensa y a la contradicción.

De igual manera, se debe tener en cuenta que en el proceso administrativo de cobro coactivo no pueden debatirse los actos de determinación de la deuda, es decir, el título ejecutivo, sea complejo o no, no podrá ser cuestionado en dicha etapa; al respecto, la Alta Corporación<sup>5</sup> ha considerado:

*“(...) Para la Sala no es procedente analizar los argumentos expuestos en la apelación, porque en el proceso de cobro coactivo no cabe discutir la legalidad de los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo. Su legalidad, discusión o impugnación debe hacerse en sede administrativa o judicial, por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (...)”.*

Conforme a lo anterior, y a la luz de los pronunciamientos de la Alta Corporación, las excepciones presentadas contra el Mandamiento de Pago y finalmente, las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que frente a dichos actos sean iniciadas ante la jurisdicción, no podrán buscar cuestionar la legalidad de los títulos ejecutivos, ya que para dicha finalidad se cuenta con la potestad de recurrir esos actos en la vía administrativa, o en su defecto, demandar en el medio de control referido.

Ahora bien, el Consejo de Estado<sup>6</sup> ha señalado que en el procedimiento de cobro coactivo, solo son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso, los actos que deciden las excepciones contra el mandamiento de pago y ordenan seguir adelante con la ejecución, los correspondientes a la liquidación del crédito y, en general, los actos que deciden situaciones jurídicas de fondo, siempre que estén relacionados con el cobro y no con la determinación de la obligación ejecutada.

Así, dentro del proceso de cobro coactivo, se encuentra la fase procesal de la liquidación del crédito, compuesta por la resolución que liquida el crédito y la resolución que resuelve las objeciones presentadas; al respecto el Tribunal de cierre de lo Contencioso<sup>7</sup> se ha manifestado en relación a las discusiones que se pueden dar al interior de dicha etapa, en los siguientes términos:

---

<sup>5</sup> Sentencia del 20 de septiembre de 2017 del Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación No. 76001-23-31-000-2010-00855-02(21693); y en igual sentido más recientemente, la Sentencia del 20 de noviembre de 2019 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, Exp. 25000-23-37-000-2016-01451-01(23814), M.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez, y la Sentencia del 12 de febrero de 2019 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, Exp. 20001-23-33-000-2014-00168-01 (22635), M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

<sup>6</sup> Auto del 17 de febrero de 2005, exp: 15040, C.P. Dr. Héctor J. Romero; auto de 27 de marzo de 2014, exp: 20244 CP: Martha Teresa Briceño de Valencia; auto del 12 de febrero de 2019, exp: 22635 CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; sentencia del 26 de julio de 2018, expediente: 22031, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>7</sup> Sentencia del 20 de noviembre de 2019, C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez expediente No. 25000-23-37-000-2016-01451-01(23814).

*“Dentro del proceso de cobro coactivo, la fase de aprobación de la liquidación del crédito es posterior a aquella en la cual se discuten aspectos relativos a la conformación del título. Lo anterior supone que, habiéndose agotado la etapa inicial del proceso de cobro, cuyo nacimiento surge con la expedición del mandamiento de pago, y estando resueltas las excepciones formuladas en su contra, le es dable a la Administración solicitar la liquidación del crédito y someterla a su aprobación. En virtud de esta fase procesal, la entidad ejecutada únicamente podrá controvertir aspectos relacionados con el estado de cuenta de la deuda, sin que le sea posible revivir discusiones propias de la conformación del título o de su falta de ejecutoria.” (subrayado fuera de texto).*

En ese orden, en el caso *sub judice* los actos demandados fueron la Resolución No. CC-027 del 20 de mayo de 2015, por medio de la cual el FONCEP liquidó el crédito al interior del procedimiento de cobro coactivo No. CP233/12; y la Resolución No. CC-19 del 25 de junio de 2015, que rechazó por extemporánea la solicitud de objeción a la mencionada liquidación del crédito, y en esa medida conforme la jurisprudencia transcrita en precedencia el Hospital ejecutado solo podía presentar argumentos tendientes a controvertir el estado de cuenta de la deuda y los parámetros y/u operaciones aritméticas sobre las cuales se realizó la respectiva liquidación.

Como se precisó en los hechos probados, el FONCEP libró mandamiento de pago en contra del Hospital demandante, quien propuso la excepción falta de título ejecutivo, fundamentada en que dicha institución no es una entidad concurrente al pago de las cuotas partes o bonos pensionales del sector salud causados con anterioridad al 31 de diciembre de 1993, siendo negada dicha excepción, ante la cual se interpuso recurso de reposición el cual no prosperó; por lo que la discusión acerca de la existencia del título, se agotó ante la entidad ejecutante con la formulación de la excepción de “falta de título ejecutivo”, sin que la parte demandante hubiere debatido la legalidad del acto que denegó la mencionada excepción ante la Jurisdicción.

En esa medida encontrándose el proceso de cobro en la etapa de liquidación del crédito el Hospital demandante no podía alegar y revivir aspectos cuya discusión se cerró en la fase pertinente y sobre la cual no hubo reproche en sede judicial; así, no era dable para la ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen controvertir nuevamente la inexistencia del título ejecutivo cuando ello fue resuelto por la Administración en la etapa de excepciones contra el mandamiento de pago, sin que la parte actora hubiere demandado la legalidad de la actuación derivada de la resolución de las mismas.

De esta forma se reitera que en la fase de liquidación del crédito los aspectos que pueden ventilarse al interior del proceso judicial deben referirse exclusivamente al estado de cuenta de la deuda y a los parámetros y/u operaciones aritméticas sobre las cuales se realizó la respectiva liquidación; sin embargo, la Sala advierte que en la demanda, acápite de concepto de violación, la parte demandante no precisó inconformidades sobre la liquidación efectuada y aprobada por el FONCEP mediante el acto cuya nulidad se pretende contenido en la Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015, pues los argumentos expuestos se encuentran dirigidos a que la parte actora no es una entidad concurrente al pago de las cuotas partes o bonos pensionales del sector salud causados con anterioridad al 31 de diciembre de 1993.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, al realizar un análisis integral de la demanda la Sala observa que en los hechos planteados en el libelo la ESE Hospital Nuestra Señora, controvertió la Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015, por medio de la cual el FONCEP liquidó el crédito al interior del proceso de cobro coactivo No. CP-233/12, bajo los siguientes términos:

*“HECHOS*

*(...)*

*DECIMO: Conforme a las liquidaciones de deuda que soportan el proceso de cobro coactivo el valor total de capital por el cual se libró el mandamiento de pago CC 231/2012 es la suma **Noventa y Dos Millones Novecientos Setenta y Nueve Mil Ochocientos Cuarenta Siete pesos (\$92.979.847)** con corte al 30/04/2009; sin embargo a través de la **Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015** por la cual se practica la liquidación del crédito se incluyen obligaciones de cuotas partes causadas con posterioridad al mandamiento de pago CC 231/2012, correspondiente a la vigencia 2013, 2014 y 2015; y otras anteriores al mandamiento de pago pero que no están comprendidas en este de las vigencias 2009, 2010, 2011 y 2012, liquidando actualmente un capital de **\$149.133.241**; cuando el capital que se ejecuta es uno solo y lo que varía en la liquidación a la fecha en que se verifique el pago son los intereses ya sean corrientes o moratorios conforme se establezca en el mandamiento ejecutivo, por tal motivo las nuevas obligaciones incluidas en la liquidación del crédito cuotas partes vigencias 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 por las cuales varia el capital ejecutado no fueron objeto de debate dentro de proceso coactivo 233/2012 u otro proceso.*

*DECIMO PRIMERO: En la liquidación del crédito se describe **“CAPITAL A 30/03/2015 \$149.133.241.”** suma totalmente diferente a la señalada en el mandamiento de pago 231/2012. Al pretender incluir nuevas obligaciones diferentes o posteriores a las comprendidas inicialmente en el mandamiento de pago CC 233 de fecha 20 de septiembre de 2012, se está violando el **Derecho***

*Fundamental al Debido Proceso y a La legítima defensa, ya que no le permite a la entidad ejecutada ejercer su oposición respecto de las nuevas obligaciones causadas desde las vigencias 2009, 2010, 2011, 2012 y posteriores al mandamiento 2013, 2014 y 2015, diferentes a las comprendidas en el mandamiento de pago.*

*DECIMO SEGUNDO: La obligación por cuotas partes se determina mediante la **Liquidación Certificada de Deuda**, sin embargo no obra dentro del proceso coactivo 233/2012 las liquidaciones de deuda de las vigencias 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, razón por la cual tampoco fueron notificadas a la entidad ejecutada, impidiéndole ejercer oposición en ejercicio del derecho de defensa; tampoco obra mandamiento de pago respecto de las liquidaciones de deuda de las vigencias 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015; impidiendo formular excepciones y resolver las mismas; tampoco se profirió un acto administrativo de acumulación de pretensiones; por lo anterior viola el debido proceso y el derecho de defensa incluir en la liquidación del crédito unas obligaciones diferentes a las que están comprendidas en el mandamiento de pago CC 231 de fecha 20 de setiembre de 2012.” (fls. 489-490).*

De la lectura de los anteriores hechos, se destaca que la parte demandante cuestiona la liquidación del crédito efectuada por FONCEP, pues considera que se incluyeron cuotas partes pensionales de mesadas causadas con anterioridad y posterioridad al mandamiento de pago, las cuales no estaban comprendidas en éste, generando una variación del capital, advirtiendo que lo único que puede variar en la liquidación a la fecha en que se verifique el pago son los intereses ya sean corrientes o moratorios conforme lo establezca el mandamiento, además, sostiene que dicha circunstancia vulneró los derechos al debido proceso y defensa de la demandante, pues no tuvo la oportunidad de oponerse a las obligaciones que se señalaron fueron causadas en dichas vigencias, máxime cuando sus liquidaciones no obran en la actuación administrativa.

Para la Sala los anteriores argumentos si controvierten la liquidación del crédito, pues van dirigidos a cuestionar el estado de cuenta de la deuda, lo cual conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado transcrita en precedencia, es posible realizar cuando nos encontramos en la fase de liquidación del crédito, y en esa medida la Sala procederá al estudio de dichos argumentos.

Al respecto, sea lo primero precisar que el trámite del proceso coactivo inicia con la expedición del mandamiento de pago, documento marco en el que se fijan las obligaciones pendientes a cargo del deudor y que sirve de fundamento para ejecutar la deuda.

Así en el caso concreto, el proceso de cobro coactivo inició con la expedición del Mandamiento de Pago No. CC-231 del 19 de julio de 2012, por medio del cual el FONCEP pretende ejecutar una obligación a cargo de la parte demandante, correspondiente a cuotas partes pensionales, documento que en su parte resolutive estableció:

*“RESUELVE*

*PRIMERO: Librar mandamiento de pago a favor del FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS CESANTIAS Y PENSIONES –FONCEP- identificado con el Nit No. 860.041-8 y en contra del E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN, identificado con el Nit. No. 890.680.162-0, por la suma de NOVENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUARETA Y SIETE PESOS M/CTE (\$92.979.947,00) por concepto de capital con fecha de corte respectiva para cada jubilado, más los intereses que se generen desde la fecha de pago de las respectivas mesadas pensionales y hasta la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente de conformidad con lo establecido en la ley, correspondiente a los pensionados que a continuación se relacionan:  
(...)*

*1.1. Por lo intereses de mora que sobre las anteriores sumas de dinero se causen desde la fecha en que se hicieron exigibles las obligaciones y hasta la fecha en que se verifique el pago respectivo, según lo establecido en el Artículo 9 de la Ley 68 de 1923, y a partir del 29 de julio de 2006 conforme a los parámetros del Artículo 4 de la Ley 1066 de 2006 desde la fecha de pago de la mesada pensional y hasta la fecha de desembolso por parte de la entidad concurrente efectué el pago total de la obligación.*

*1.2. De conformidad con lo previsto en el numeral tercero del Art. 82 C.P.C y en concordancia con el inciso segundo del artículo 498 del C.P.C por las sumas periódicas que se causen con posterioridad, correspondientes a la cuota parte pensional del jubilado relacionado en el numeral primero, en la cuantía certificada por el FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS CESANTÍAS Y PENSIONALES-FONCEP.*

*1.3. Por lo intereses que se causen por las sumas que se vayan venciendo conforme al numeral anterior, que no sean pagados dentro de los cinco (5) días siguientes al respectivo vencimiento, desde la fecha de exigibilidad, hasta el pago efectivo de la misma.*

*(...)”(Subrayado fuera de texto) (fls.295-297 c.a.).*

En ese orden la Sala observa en primera medida que el Mandamiento de Pago no solo fue librado por la suma de \$92.979.847 por concepto de capital, pues en dicho documento también se indicó que se debían tener en cuenta los intereses moratorios, las sumas periódicas que se causaren con posterioridad,

correspondientes a las cuotas partes pensionales de cada jubilado y los intereses que se llegaren a causar por las anteriores sumas periódicas, hasta el pago efectivo; siendo así este el marco en el que se fijaron las obligaciones pendientes a cargo del Hospital demandante.

Ahora bien, en la Resolución No. CC 027 del 20 de mayo de 2015, por medio de la cual se practicó la liquidación del crédito, el FONCEP se manifestó en relación a la liquidación de las cuotas partes pensionales en los siguientes términos:

“(…)

*Que de acuerdo a lo preceptuado por el Artículo 446 y 110 del Código General del Proceso, es procedente liquidar el monto del crédito y los intereses a cargo de la entidad deudora.*

*Los intereses moratorios deberán ser liquidados desde la fecha de exigibilidad de la obligación y hasta cuando se realice su pago efectivo de conformidad con el Art. 9 de la Ley 68 de 1923 y a partir del 20 de julio de 2006 según parámetros del Art. 4 de la Ley 1066 de 2006, desde la fecha del pago de la mesada pensional y hasta la fecha de desembolso por parte de la entidad concurrente.*

*La cuotas partes pensionales son obligaciones de tracto sucesivo, por cuanto se desarrollan en el período comprendido entre el reconocimiento pensional y hasta la fecha de fallecimiento del causante o del sustituto pensional si fuera el caso.*

*En consecuencia, este despacho se permite manifestar que revisada la base de datos del pensionado del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones –FONCEP, se observa que por motivo de la no cancelación de los valores estipulados en la Resolución CC-231 del 19 de julio de 2012, se procederá a liquidar capital más los intereses con corte 30 de marzo de 2015, como consta en las liquidaciones adjuntas.*

<b>Pensionado</b>	<b>Período liquidado</b>	<b>Capital a 30/04/2015</b>	<b>Intereses a 30/04/2015</b>	<b>Total</b>
<i>Pimiento Castro Oiden Francisco (Sus Rosa Elena Gallego de Pimiento CC 20254249)</i>	<i>03/10/1984 – 30/03/2015</i>	<i>\$120.545.754</i>	<i>\$85.202.829</i>	<i>\$205.748.583</i>
<i>Barros de Rocha Liliana Rosa</i>	<i>01/02/1968 – 30/12/2005</i>	<i>\$6.133.713</i>	<i>\$8.388.272</i>	<i>\$14.521.985</i>
<i>Ramírez Villa Fabio Francisco (Sus Gladys Elena Lorenzo de Ramírez CC 20519578)</i>	<i>03/08/1988 – 30/03/2015</i>	<i>\$22.453.774</i>	<i>\$15.438.060</i>	<i>\$37.891.834</i>
<b>TOTAL</b>		<b>\$149.133.241</b>	<b>\$109.029.161</b>	<b>\$258.162.402</b>

*Al efectuarse la verificación de los valores adeudados por el E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE CARMEN, se establece que la entidad ejecutada adeuda a favor del Fondo de Prestaciones Economicas, Cesantias y Pensiones-FONCEP, la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES CIENTOS SESENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS DOS PESOS (\$258.162.402,00) M/CTE, por concepto de cuotas partes pensionales más*

*intereses conforme a la liquidación de cuotas partes pensionales a cargo el E.S.E HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN CP-233/12, adjunta a la presente.*

VALOR CAPITAL	\$149.133.241
VALOR INTERESES	\$109.029.161
VALOR TOTAL CRÉDITO	\$258.162.402

*A los anteriores valores, se agregarán los intereses y las actualizaciones a que haya lugar, cálculos de conformidad con las normas legales en el momento del pago por parte del E.S.E HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN, por lo anteriormente expuesto, este Despacho, (...)” (fls. 399-401 c.a.).*

De lo anterior se advierte que si bien en la liquidación del crédito hubo una variación del capital cobrado, lo que generó aumento de las obligaciones pendientes a cargo del Hospital demandante por concepto de cuotas partes pensionales, lo cierto es que en el mandamiento de pago, que es el documento marco del cobro coactivo, se había indicado que la Administración también se encontraba facultada para incluir en las sumas adeudadas las sumas periódicas que se causaren con posterioridad, correspondientes a las cuotas partes pensionales de cada jubilado y los intereses que se llegaren a causar por las anteriores sumas periódicas, hasta el pago efectivo, circunstancias que llevaron al aumento de la deuda, pues la liquidación del crédito está prevista para determinar con exactitud el valor de la obligación sumando capital, intereses y otros accesorios por los cuales se haya decretado la ejecución.

Aunado a lo anterior se debe tenerse en cuenta, como fue informado por el FONCEP en la resolución que liquidó el crédito, que las cuotas partes pensionales son obligaciones de tracto sucesivo, que se desarrollan en el período comprendido entre el reconocimiento pensional y hasta la fecha de fallecimiento del causante o del sustituto pensional si fuera el caso, lo cual origina el cobro de las respectivas cuotas pensionales. **Por lo que el cargo analizado no prospera y lo correspondiente es negar las pretensiones de la demanda.**

Por último, respecto de la condena en costas, y aplicando la posición jurisprudencial del Consejo de Estado<sup>8</sup>, de conformidad con las reglas previstas en los numerales 1° y 8° del artículo 365 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA,

---

<sup>8</sup> Sentencia del 6 de julio de 2016 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, expediente No. 25000-23-37-000-2012-00174-01, y sentencia del 30 de agosto de 2016 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente No. 050012333000201200490-01 [20508].

que prevén la condena en costas a la parte vencida en el proceso, y que habrá lugar a éstas cuando aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, la Sala verifica que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas a cargo de la parte demandante, **por lo que no se le condenará en costas.**

El Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo No. PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, por medio del cual prorrogó la suspensión de términos, amplió sus excepciones y adoptó otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor, disponiendo en su artículo 5°, entre otras, como excepción a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo, los procesos que se encuentran en estado de dictar sentencia, así como sus aclaraciones y adiciones; y que dichas decisiones se notificaran electrónicamente, pero los términos para su control o impugnación seguirán suspendidos hasta tanto el Consejo Superior así lo disponga; razón por la cual la presente sentencia se notificará a las partes vía correo electrónico, precisando que los términos para apelación iniciarán una vez lo disponga la Alta Corporación.

**En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

#### **FALLA**

**PRIMERO. - DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO. -** No se condena en costas a la parte vencida, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 5° del Acuerdo No. PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, **NOTIFIQUESE** electrónicamente la presente providencia así:

- A la parte demandante, Dr. Ciro Alfonso Quiroga Quiroga a los correos [ciro.quiroga@quirogaabogados.co](mailto:ciro.quiroga@quirogaabogados.co) y [asesorjuridicoq@gmail.com](mailto:asesorjuridicoq@gmail.com).
- A la entidad demandada, Dr. Hugo Orlado Azuero Guerrero, a los correos [notificacionesjudicialesart197@foncep.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesart197@foncep.gov.co) y [hugoazuero512@gmail.com](mailto:hugoazuero512@gmail.com).

- Al Ministerio Público a los correos [dibernal@procuraduria.gov.co](mailto:dibernal@procuraduria.gov.co) y [procjudadm3@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm3@procuraduria.gov.co).

Precisándose que los términos para apelación empezaran a correr una vez se disponga el levante de suspensión de términos por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

**CUARTO.** - En firme, archívese el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen y del excedente de gastos del proceso, teniendo en consideración lo previsto en la Resolución No. 4179 del 22 de mayo de 2019 de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura. Déjense las constancias del caso.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión virtual de la fecha.  
Las firmas del documento son digitalizadas y se incorporan por cada magistrado.

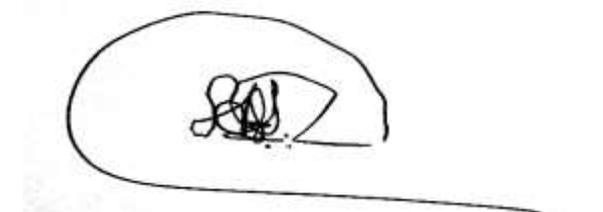
**LOS MAGISTRADOS**



**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**



**LUÍS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**