



Consejo Superior  
de la Judicatura

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA**

---

Tunja, 14 de julio del 2020.

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARIA DE HACIENDA  
**DEMANDADO:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
**EXPEDIENTE:** 15001-33-33-006-2018-00043-00

Agotados los ritos del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, profiere el Despacho sentencia de primera instancia.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda**

El **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**, por medio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, demanda a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, con el propósito de que se acceda a las siguientes:

### **1.2. Declaraciones y Condenas: (fls. 2-2 Vto)**

La parte demandante solicita lo siguiente:

**1.2.1.** Declarar la nulidad parcial de la Resolución No. 000872 del 21 de marzo de 2017 "*por la cual se resuelven excepciones y se ordena seguir adelante con la ejecución*", y de la Resolución No. 004907 del 31 de octubre de 2017 "*por la cual se resuelve un recurso de reposición contra la resolución que resolvió las excepciones*", expedidos dentro del proceso de cobro coactivo No. 2016-01456 por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

**1.2.2.** Que a título de restablecimiento del derecho se ordene a COLPENSIONES declarar probadas las excepciones de pago total de la obligación, falta de título ejecutivo, falta de ejecutoria del título ejecutivo, cobro de lo no debido, temeridad y mala fe, y excepción constitucional interpuestas contra el mandamiento de pago.

**1.2.3.** Que en aras del restablecimiento del derecho se ordene a COLPENSIONES declarar no seguir adelante la ejecución contenida en el mandamiento de pago proferido por medio de la resolución No. 000872 del 21 de marzo de 2017.

**1.2.4.** Que ser ordene a COLPENSIONES declarar la terminación y archivo del proceso de cobro coactivo No. 2016-01456.

**1.2.5.** Condenar en costas a la entidad demandada.

### **1.3. Fundamentos Fácticos (fls. 2 Vto - 3):**

Como sustento de las pretensiones, en resumen, se narran los siguientes hechos:

- Que COLPENSIONES inició proceso de cobro coactivo No. 2016-001456, librando mandamiento de pago a través de resolución No. 013903 de 1 de agosto de 2016 por valor de \$642.622.969.
- Que contra el mandamiento de pago, el día 27 de octubre de 2016 se interpusieron excepciones de pago total de la obligación, falta de título ejecutivo, falta de ejecutoria del título ejecutivo, cobro de lo no debido, temeridad y mala fe, y excepción constitucional.
- Que el día 3 de mayo de 2017 Colpensiones remitió la Resolución No. 000872 del 21 de marzo de 2017 "por la cual se resolvieron las excepciones y se ordena seguir adelante con la ejecución", declarando probada parcialmente la excepción de pago respecto de los afiliados Baudilio Sanabria Vásquez, Víctor Miguel Gutiérrez Jiménez, Nelly Herminia Rincón Reyes y Rosa Elvira Barón Mora, más no de los afiliados Pio Quinto Zea Chaparro y Alfonso Camargo Hernández.
- Que el día 2 de junio de 2017 la apoderada del Departamento de Boyacá radicó recurso de reposición contra la Resolución No. 000872 de 21 de marzo de 2017, recurso que fuera resuelto a través de la Resolución No. 004907 de 31 de octubre de 2017 en la que se resolvió no reponer dicha decisión.
- Que el Departamento de Boyacá – Secretaria de Hacienda – Fondo Pensional Territorial de Boyacá expidió la Resolución No. 0291 del 28 de junio de 2016 por la cual se emite un bono pensional tipo "B" y se ordena su pago con recursos del FONPET, a nombre de Pio Quinto Zea Chaparro, y la Resolución No. 0176 del 23 de mayo de 2016, por la cual se reconoce una cuota parte de bono pensional tipo "B" y se ordena su pago con recursos del FONPET a nombre de Alfonso Camargo Hernández, y ordenó el pago a favor de Colpensiones por la suma de \$187.490.000, documentos que fueron remitidos tanto a Colpensiones como al Fonpet.
- Que es Colpensiones la entidad que debe realizar el trámite de solicitud y/o cobro de los recursos ante el Fonpet de manera directa.
- Que el Departamento de Boyacá el día 21 de noviembre de 2017 recibió el citatorio para notificarse personalmente de la Resolución No. 004907 de 31 de octubre de 2017 en los términos del artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional, por lo cual teniendo en cuenta los 10 días para la notificación personal y 10 días para fijar el edicto al no haberse surtido la notificación personal el termino de los cuatro meses para presentar la demanda irían hasta el 19 de abril de 2018.

#### **1.4. Normas Violadas y Concepto de Violación (fls. 3 Vto – 6 Vto):**

Señaló que los actos demandados contradicen el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, al dársele carácter de título ejecutivo a una cuenta de cobro, teniendo en cuenta que esa norma solo da tal categoría a las liquidaciones a que se refiere esta. Que Colpensiones no tiene competencia legal para asumir las funciones del emisor del Bono Pensional.

Por otro lado, argumentó que en acatamiento al artículo 27 del Decreto 1513 de 1998, la obligación del emisor del bono es solo su porción.

Agregó que conforme al Decreto 4108 de 9 de diciembre de 2004 y el instructivo No. 10 del Ministerio de Hacienda, el trámite posterior al reconocimiento del bono pensional por la

entidad territorial, es decir la gestión del pago del mismo corresponde a la Administradora del Régimen, en este caso a Colpensiones.

Concluye que el ente territorial no adeuda los valores cobrados por Colpensiones a través de los actos administrativos demandados.

## II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida con providencia del tres (3) de agosto de 2018 (fls. 51 - 52) y una vez notificada la entidad accionada, **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, la contestó oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones (fls. 62 - 84).

En su contestación la entidad accionada formuló excepciones, de las cuales se corrió el correspondiente tal como se observa a folio 85.

Posteriormente mediante auto del veintisiete (27) de mayo del año 2019 se fijó la fecha para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA (fl. 87).

Tal diligencia se llevó a cabo el día veinticuatro (24) de julio de 2019, según consta en el acta que reposa de folios 89 a 91 del expediente, siendo suspendida, y continuada el 5 de agosto de 2019, en la cual se resolvieron las excepciones que tienen el carácter de previas, en este caso la de caducidad resolviendo negarla, adicionalmente se decretaron medios de prueba para el esclarecimiento de los supuestos fácticos (fls. 95 a 101).

En consecuencia, el día diecinueve (19) de septiembre del 2019, se llevó a cabo la audiencia de que trata el artículo 181 del CPACA para incorporar y practicar los medios de prueba que fueron decretados en la audiencia inicial (fls. 158 a 161), diligencia en la que fueron incorporadas todas las pruebas, se dio por finalizada la etapa probatoria y se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión, al considerar que era innecesario llevar a cabo la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento de que trata el artículo 182 del CPACA.

### 2.1. Contestación de la Demanda (fls. 62 – 77)

Manifiesta la apoderada de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, que se opone a las pretensiones de la demanda en la medida que al presentarse una deuda frente a los bonos pensionales de los señores PIOQUINTO ZEA CHAPARRO y ALFONSO CAMARGO HERNANDEZ, no resulta procedente dar por terminado el proceso de cobro coactivo, que por tanto los actos administrativos demandados no incurren en ninguna causal de nulidad, y que fueron expedidos conforme a las disposiciones legales aplicables.

Sostuvo además, que con base en el artículo 3 de la Ley 549 de 1990 el pago de pasivos pensionales con recursos del FONPET no es el único mecanismo para el cumplimiento de las obligaciones que adeuda la entidad ejecutada, en razón a que dispone de recursos propios para la cancelación de las contribuciones, y que la obligación no se encuentra saldada hasta tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desembolse los recursos.

Manifestó que el título ejecutivo objeto del proceso de cobro coactivo es de los denominados complejos conformado por dos o más documentos que cumplen con los requisitos previstos en el artículo 422 del CGP.

## **2.2. Obran dentro del expediente las siguientes pruebas:**

- ❖ Copia de Resolución No. 013903 de 1 agosto de 2016, por la cual se libra mandamiento de pago, junto con su constancia de notificación (fls. 12-14).
- ❖ Copia de escrito de excepciones de mérito presentadas contra el mandamiento de pago el 27 de octubre de 2016 (fls. 15-18).
- ❖ Copia de la Resolución No. 000872 de 21 de marzo de 2017 por la cual se resuelven excepciones y se ordena seguir adelante la ejecución (fls. 20-24).
- ❖ Copia del radicado del recurso de reposición contra la Resolución No. 000872 de 21 de marzo de 2017 (fls. 25-30).
- ❖ Copia de citación para notificación personal de la Resolución que resuelve un recurso de reposición contra la resolución que resolvió excepciones (fl. 31).
- ❖ Copia de la Resolución No. 004907 de 31 de octubre de 2017 (fls. 32-35).
- ❖ Copia de remisión de la resolución de reconocimiento de bonos pensionales del 15 de julio de 2016 (fls. 36-43).
- ❖ CD expediente administrativo (fl. 77).
- ❖ Copia de informe remitido por la Subdirectora de Pensiones del Ministerio de Hacienda con sus anexos (fls. 107-116 y 146-154).
- ❖ Copia de informe sobre proceso de cobro coactivo remitido por Colpensiones con sus anexos (fls. 117-142).

## **2.3. Alegatos de conclusión**

### **2.3.1. Alegatos de la parte demandante**

El apoderado del Departamento de Boyacá reiteró los argumentos expresados en la demanda, y agregó que Colpensiones no es competente para liquidar el bono pensional, que al hacerlo así para luego realizar el cobro coactivo de los valores liquidados, vulneró el debido proceso del ente territorial, y que la liquidación que efectuó esa administradora para expedir el mandamiento de pago no es correcta, por lo que el título de cobro no es claro, ni expreso, ni exigible y al estar no estar conformado en debida forma es susceptible de nulidad.

### **2.3.2. Alegatos de la parte demandada**

La apoderada de Colpensiones manifestó que esa entidad inició el procedimiento de cobro coactivo contra del Departamento de Boyacá notificando el respectivo mandamiento de pago y resolviendo las excepciones propuestas por la ejecutada las cuales prosperaron parcialmente. Sin embargo, ante la existencia de la deuda por concepto de algunos trabajadores se decidió seguir adelante la ejecución, y que es el ente territorial quien debe efectuar los cobros ante el FONPET y no Colpensiones.

## **2.4. Concepto del Ministerio Público**

Dentro del término de traslado para presentar alegatos de conclusión la agente del Ministerio Público delegada ante este Despacho guardó silencio.

### **III. CONSIDERACIONES**

Surtidas a cabalidad todas las demás etapas correspondientes al proceso ordinario sin que se observen causales de nulidad que invaliden lo actuado, procede el despacho a decidir de fondo el presente asunto bajo el siguiente esquema:

#### **3.1. Cuestiones previas**

##### **3.1.1. Pruebas obrantes en copias simples dentro del *sub lite***

Sobre este particular, manifiesta el Despacho que a las mismas se les dará pleno valor probatorio, por cuanto éstas fueron debidamente incorporadas al expediente, sin que las mismas fueran en momento alguno controvertidas o tachadas por la respectiva parte contraria. La anterior aclaración se efectúa dado que, de conformidad con el inciso primero del artículo 215 del CPACA, se presumirá salvo prueba en contrario, que las copias simples tendrán el mismo valor de la original cuando no hubiesen sido tachadas de falsas, no obstante, a partir de la promulgación de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), es decir el día 12 de julio del año 2012, el inciso primero del mencionado artículo 215 fue derogado<sup>1</sup>.

#### **3.2. Problema Jurídico**

Debe este despacho determinar si los actos administrativos demandados por los cuales se resolvieron excepciones dentro del proceso de cobro coactivo adelantado por COLPENSIONES contra el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ se ajustaron al ordenamiento jurídico, o si por el contrario están viciados o incurrir en alguna causal de nulidad.

También deberá establecerse si como consecuencia de lo anterior debe ordenarse a COLPENSIONES que dentro del proceso de cobro coactivo No. 2016-01456 declare probadas las excepciones de pago total de la obligación, falta de título ejecutivo, falta de ejecutoria del título ejecutivo, cobro de lo no debido, temeridad y mala fe, y excepción constitucional interpuestas contra el mandamiento de pago, así como la terminación de dicho proceso coactivo.

#### **3.3. Argumentos y sub argumentos para resolver los problemas jurídicos**

##### **3.3.1. De las facultades del Instituto de Seguros Sociales (Hoy Colpensiones) para adelantar el proceso administrativo de cobro coactivo**

El artículo 112 de la Ley 6 de 1992, «*por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones*», establece que las entidades públicas del orden nacional<sup>2</sup> tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos a su favor.

---

<sup>1</sup> Ver el artículo 626 CGP.

<sup>2</sup> Tales como ministerios, departamentos administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría nacional del Estado Civil.

De igual forma, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, «*por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*», establece que 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, y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional o territorial, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor, y que, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Entre tanto, la Ley 100 de 1993, «*por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*», establece que de conformidad con el artículo 79 del CCA y el artículo 112 de la Ley 6 de 1992, las entidades administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida podrán establecer el cobro coactivo, para hacer efectivos sus créditos.

Lo previsto en el artículo 57 de la Ley 100 de 1993 fue ratificado por la Ley 1066 de 2006, al disponer que las administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y demás normas reglamentarias.

En consecuencia, las entidades revestidas de la facultad de cobro coactivo deben aplicar, para efectos del ejercicio de esa atribución, el procedimiento administrativo de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario.

### **3.3.2. Del procedimiento administrativo de cobro coactivo regulado en el estatuto tributario**

El procedimiento de cobro coactivo, al que remite la Ley 1066 de 2006, está previsto en el Título VIII del Estatuto Tributario –artículos 823 y siguientes–.

Del conjunto de las disposiciones contenidas en el Título VIII del Estatuto Tributario resulta pertinente destacar los artículos 829-1, 831 y 835, que, en términos generales, limitan el objeto de las controversias que puedan surtirse en torno a los actos administrativos que se expiden en el marco de este procedimiento y, en concreto, de las que pueden ser discutidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El artículo 829-1 del ET dispone que en el procedimiento administrativo de cobro no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa.

El Consejo de Estado ha precisado que el procedimiento administrativo de cobro coactivo tiene por objeto la ejecución de obligaciones claras, expresas y exigibles. Que, como tal, parte del presupuesto de que, frente al origen, la causa, la liquidación y la vigencia de la obligación que se pretende cobrar, se han agotado todas las etapas de discusión administrativa o jurisdiccional, y que, por tanto, no es dable controvertir aspectos diferentes a aquéllos dirigidos a enervar la eficacia del título ejecutivo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP. William Giraldo Giraldo. Exp. 18192.

Por su parte, el artículo 831 del ET establece las excepciones que proceden contra el mandamiento de pago –que pueden ser propuestas ya sea por el deudor principal o por el deudor solidario– así:

**ARTICULO 831. EXCEPCIONES.** *Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:*

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

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

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

Por último, el artículo 835 del ET establece que solo son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los actos que deciden sobre las excepciones y ordenan seguir adelante con la ejecución, actuaciones a las que habrá que agregar –en concordancia con el artículo 101 de la Ley 1437– las correspondientes a la liquidación del crédito.

Pese a lo enunciado, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha precisado que el control jurisdiccional se amplía a actuaciones que, sin ser las señaladas en la norma referida, pueden constituir decisiones diferentes a la simple ejecución de la obligación, que bien pueden crear una obligación distinta, como es el caso de la liquidación del crédito o de las costas<sup>4</sup>. El fundamento de esta ampliación, dijo el órgano vértice de la jurisdicción contencioso administrativa, es proteger, jurídicamente, controversias independientes originadas en la aplicación de normas tributarias especiales, recientes, o posteriores a la expedición y notificación de las resoluciones que fallan las excepciones<sup>5</sup>.

En conclusión, cuando se trata de actos que resuelven las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, solo podrán debatirse aspectos relacionados con las excepciones previstas en el artículo 831 de ET, mas no los aspectos relacionados con la obligación objeto de ejecución.

### **3.3.3. Del cobro coactivo de dineros correspondientes a cuotas partes pensionales**

Respecto a este tema la Sección Cuarta del Consejo de Estado se pronunció en sentencia del 16 de diciembre del 2011<sup>6</sup>, en los siguientes términos:

---

<sup>4</sup> Sentencia de 15 de abril de 2010, Exp. 17105, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta. C.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Sentencia del 16 de diciembre de 2011. Rad: 250002327000200800175-01.

*"La Sala considera que el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales lo conforman, el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas, por las siguientes razones:*

*Con ocasión del estudio de constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, en la sentencia C-895 de 2009 que declaró exequible esa norma, la Corte Constitucional ilustró sobre el origen y naturaleza de las cuotas partes pensionales, y explicó que "Desde mediados del siglo pasado se introdujeron en Colombia varias reformas tendientes a configurar un nuevo régimen de seguridad social en pensiones." Que una de esas reformas "(...) consistió en permitir que el tiempo laborado en diferentes entidades se pudiera acumular para efecto del reconocimiento de la pensión de jubilación, **estableciendo la obligación correlativa de cada entidad de contribuir proporcionalmente al pago de las mesadas respectivas.**"*

*Que "(...) los artículos 17 y 18 de la Ley 6ª de 1945<sup>7</sup> [crearon] la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, como entidad encargada del reconocimiento y pago de (...) la pensión de jubilación<sup>8</sup>. Que el artículo 29 de [esta] ley dispuso que "Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo en relación con la jubilación, y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquéllas. (...)*

*Que "Esta norma fue adicionada por el artículo 1º de la Ley 24 de 1947, en la que se reiteró tanto la facultad de acumulación de tiempo de servicio como el pago compartido de la pensión de jubilación<sup>9</sup>.*

*Que "Posteriormente, el artículo 21 de la Ley 72 de 1947<sup>10</sup> señaló expresamente el derecho del trabajador a exigir el pago total de su pensión de jubilación a la Caja de Previsión Social a la que se encontrara afiliado al tiempo de cumplir su servicio, quien a su vez podría repetir a prorrata contra las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales." (subraya fuera del texto)*

<sup>7</sup> Ley 6ª de 1945, "por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo".

<sup>8</sup> Es preciso mencionar el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", ordenó al Gobierno Nacional proceder a la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, como en efecto ocurrió mediante el Decreto 2196 de 2009.

<sup>9</sup> "ARTÍCULO 1o. El Artículo 29 de la Ley 6a. de 1945, quedará así:

**ARTÍCULO 29.** Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo, en relación con la jubilación y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquellas. Los trabajadores cuyos salarios o remuneraciones se paguen con cargo a fondos especiales con aporte a varias entidades de derecho público, gozarán de las prestaciones más favorables que éstas reconozcan a sus propios trabajadores, con cargo al mismo fondo especial.

**PARÁGRAFO 1o.** Cuando el favorecido con la pensión de jubilación haya servido diez años, lo menos, en empleos o cargos públicos nacionales, el total de la pensión le será cubierto por la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, sin perjuicio del oportuno reembolso de su mayor costo por cuenta de las entidades obligadas a reconocerlos, en los términos del artículo 3o. del Decreto número 2567 de 1946 (agosto 31).

**PARÁGRAFO 2o.** Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año".

<sup>10</sup> Ley 72 de 1947, "por la cual se modifican los artículos 19 y 25 de la Ley 74 de 1945, se dictan disposiciones relacionadas con las prestaciones sociales del personal uniformado y civil de la Policía Nacional y otras sobre Cajas de Previsión Social".

Que "Esta norma fue reglamentada por el Decreto 2921 de 1948, que estableció el trámite para el reconocimiento y pago de [la pensión].

Que "El artículo 2º [del Decreto 2921 de 1948] estipuló que la Caja de Previsión Social que recibiera la solicitud de pago de una pensión compartida, **elaboraría el proyecto de resolución y lo pondría en conocimiento** de [las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales] **para que plantearan sus observaciones y objeciones.** (negrilla fuera de texto)

Que el artículo 3º de ese Decreto previó un plazo de quince días hábiles siguientes a la remisión del proyecto de Resolución para que la Caja o entidad respectiva manifieste si acepta u objeta el proyecto de Resolución. Que si no respondía al cabo de ese plazo, "(...) la Caja que inicialmente recibió la solicitud de reconocimiento de la pensión [podía exigir] la devolución de los documentos originales que le hubiere remitido, si es el caso, y [dictar] la providencia que decida sobre la solicitud del empleado".

Posteriormente, la Corte explicó que "El derecho de la entidad de previsión encargada del pago pensional a repetir contra las demás entidades obligadas, a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados, fue reiterado en el artículo 28 del Decreto Ley 3135 de 1968<sup>11</sup>".

Que, "Más adelante, el artículo 2º de la Ley 33 de 1985<sup>12</sup> insistió en el derecho de las cajas de previsión obligadas al pago pensional a repetir contra las demás entidades obligadas, a prorrata del tiempo que el trabajador hubiese laborado o aportado.

Y Que "Luego, el artículo 7º de la Ley 71 de 1988<sup>13</sup> reiteró el derecho a la acumulación de tiempos para el reconocimiento de la pensión de jubilación y atribuyó al Gobierno la reglamentación de las condiciones para el pago de las cuotas partes correspondientes.

Precisado lo anterior, explicó que en vigencia de la Constitución de 1991 y dictada la Ley 100 de 1993, se siguió aplicando la figura de las cuotas partes pensionales y la regulación hasta entonces prevista sobre el particular.

Que, posteriormente, el gobierno profirió el Decreto 2709 de 1994, reglamentario de la Ley 71 de 1988, cuyo artículo 11 estableció que "Todas las entidades de previsión social a las que un empleado haya efectuado aportes para obtener esta pensión, **tienen la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente.**

Que, para el efecto, la entidad pagadora debía notificar "(...) **el proyecto de liquidación de la pensión a los organismos concurrentes en el pago de la pensión, quienes dispondrán del término de quince (15) días hábiles para aceptarla u objetarla, vencido el cual, si no se ha recibido respuesta, se**

<sup>11</sup> Decreto Ley 3135 de 1968, "por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales". Este artículo fue derogado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1985.

<sup>12</sup> Ley 33 de 1985, "por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público".

<sup>13</sup> Ley 71 de 1988, "por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones".

**entenderá aceptada y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión.” (negrilla fuera de texto).**

Que, “La cuota parte a cargo de cada entidad de previsión será el valor de la pensión por el tiempo aportado a esta entidad, dividido por el tiempo total de aportación”.

Teniendo en cuenta el iter legislativo comentado, la Corte Constitucional se refirió a la naturaleza de las cuotas partes pensionales, así:

#### **"4.3.- Naturaleza de las cuotas partes pensionales**

4.3.1.- Como ya se explicó, el origen de las cuotas partes pensionales antecede al sistema de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993. En este escenario han sido consideradas como “soportes financieros de un sistema de seguridad social en pensiones, cuando el trabajador ha cotizado a diferentes entidades gestoras. Su configuración ha tenido en cuenta básicamente cuatro elementos:

(i) El derecho del trabajador a exigir el reconocimiento y pago completo de sus mesadas pensionales a la última entidad o caja de previsión a la que se vinculó (o excepcionalmente a la que se vinculó por más tiempo);

(ii) La obligación correlativa de esa entidad de reconocer y pagar directa e integralmente las mesadas pensionales; y

**(iii) El derecho de la entidad o caja que reconoció la prestación, a repetir contra las demás entidades obligadas a la concurrencia en el pago, una vez efectuado el desembolso correspondiente.**

**(iv) La obligación correlativa de las entidades concurrentes, de proceder al pago completo y oportuno de sus cuotas partes pensionales en la proporción que les ha sido asignada. (negrilla fuera de texto)**

(...)

4.3.3.- Conviene tener en cuenta que no toda la regulación que precedió a la Ley 100 de 1993 fue diseñada bajo un esquema de contribuciones con destinación previa, exclusiva y específica a la seguridad social en pensiones, por lo que algunas entidades públicas se vieron obligadas a concurrir en el pago de las pensiones de sus ex trabajadores. De hecho, fue esa una de las razones que condujo al Congreso a expedir la Ley 490 de 1998, y en ella consagrar la supresión de las obligaciones recíprocas entre las entidades del orden nacional obligadas al pago de cuotas partes pensionales. Durante el trámite de dicha ley en el Congreso de la República, en la ponencia para segundo debate en Cámara, se dijo lo siguiente:

“Las cuotas partes pensionales se han manejado a través del tiempo como registro contable, para cumplir el requisito de ley que asignaba a las distintas entidades empleadoras, la obligación de participar directamente o por la Caja o entidad de Previsión social a que estuvieren cotizando, en la financiación del pago de la pensión en proporción al tiempo trabajado por el pensionado en cada entidad. La pensión era reconocida y pagada en su totalidad por la última entidad empleadora, la cual debía repetir contra las demás en la parte que les correspondiera. Este sistema no funcionó por la dificultad en el cruce de cuentas entre más de mil entidades estatales que venían pagando pensiones durante muchos años; además las pensiones del sector oficial en el nivel nacional han sido pagadas con transferencias de la Nación, por cuanto no existían antes de la ley 100 de 1993, cotizaciones con destinación específica para pensiones y las entidades pagadoras no disponían de rentas suficientes ni recursos para cubrir su costo. (Resaltado fuera de texto).

En este orden de ideas, como buena parte de las pensiones estaban siendo efectivamente financiadas con la misma fuente, la ley extinguió las obligaciones entre entidades del mismo nivel y saneó contablemente las mismas.

4.3.4.- En síntesis, las cuotas partes son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, que representan un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas.

Las cuotas partes son obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada del reconocer y pagar la pensión, que presentan, entre otras, las siguientes características: **(i) se determinan en virtud de la ley, mediante un procedimiento administrativo en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago; (ii) se consolidan cuando**

**la entidad responsable reconoce el derecho pensional; y (iii) se traducen en obligaciones de contenido crediticio una vez se realiza el pago de la mesada al ex trabajador. En otras palabras, si bien nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por esta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.** (negrilla fuera de texto)

*El recuento histórico traído, aunado a las reflexiones que la Corte Constitucional hizo sobre la naturaleza de las cuotas partes pensionales, es relevante, puesto que le permite a la Sala inferir que la resolución de reconocimiento de la pensión es el acto administrativo en donde nace no sólo el derecho a la pensión, sino donde se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas, porque es en el procedimiento previsto para la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago. Y, tal como lo aclara la Corte, si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.*

*En esa medida, el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales está conformado por la resolución que reconoce el derecho a la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes.*

*El acto administrativo de liquidación de las cuotas partes pensionales causadas en virtud del desembolso efectivo de las respectivas mesadas pensionales no es un título ejecutivo en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario, aplicable al caso por disposición del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006. Este acto funge, simplemente, como un certificado de la administración de los valores pendientes de pago por concepto de cuotas partes pensionales.*

*En el acto administrativo que reconoce la pensión es donde, en realidad, se puede apreciar el objeto de la obligación expresado en forma exacta y precisa, las partes vinculadas por la obligación, que también deben estar claramente determinadas e identificadas, la certidumbre respecto del plazo y, finalmente, la determinación de la cuantía o monto de la obligación o que ésta sea claramente deducible. En síntesis, es en este acto administrativo en donde se gesta la obligación clara y expresa.<sup>14</sup>*

*La exigibilidad, por su parte, derivada del acto administrativo que reconoce la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes, ocurre en el momento en que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas, y siempre y cuando la obligación no esté prescrita.”*

#### **4. Caso concreto**

En el sub examine, se discute si los actos administrativos demandados por los cuales se resolvieron excepciones dentro del proceso de cobro coactivo adelantado por

<sup>14</sup> La doctrina de esta Corporación ha explicado que “- La obligación es expresa cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito - deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones; - La obligación es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; y - La obligación es exigible cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se torna exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció.” Ver sentencias de 27 de marzo de 2003. Exp: 22.900; del 10 de abril de 2003. Exp: 23.589; del 2 de octubre de 2003. Exp: 24.020 y de 17 de febrero de 2005. Exp: 25.860.

COLPENSIONES contra el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ dentro del proceso de cobro coactivo No. 2016-01456 debió declarar probadas las excepciones de pago total de la obligación, falta de título ejecutivo, falta de ejecutoria del título ejecutivo, cobro de lo no debido, temeridad y mala fe, y excepción constitucional interpuestas contra el mandamiento de pago, así como si debe declararse la terminación de dicho proceso coactivo.

De las pruebas obrantes en el expediente, se tiene acreditado lo siguiente:

- El día 6 de octubre de 2016 se notificó personalmente la Resolución No. 0139031 del 10 de agosto de 2016 emitida por COLPENSIONES, a través de la cual se expidió mandamiento de pago a favor de esa entidad y en contra del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, teniendo como título ejecutivo cuentas de cobro remitidas por la ejecutante al ente territorial, por la suma total de \$642.622.969, por concepto de bonos pensionales Tipo B, por los siguientes pensionados y valores actualizados a 30/06/2016 por cada uno de ellos:

<b>PENSIONADO</b>	<b>VALOR</b>
ZEA CHAPARRO PIQUINTO	\$59.933.045
SANABRIA VASQUEZ BAUDILIO	\$142.799.583
JIMENEZ GUTIERREZ VICTOR MIGUEL	\$29.989.713
CAMARGO HERNANDEZ ALOFNSO	\$138.310.046
RINCON REYES NELLY HERMINIA	\$149.456.600
BARON MORA ROSA ELVIRA	\$122.133.982
<b>TOTAL</b>	<b>\$642.622.969</b>

- Que frente al anterior mandamiento de pago el Departamento de Boyacá el día 27 de octubre de 2017 presentó excepciones de mérito, a las cuales denominó: "PAGO TOTAL DE LA OBLIGACIÓN, FALTA DE TITULO EJECUTIVO, FALTA DE EJECUTORIA DEL TITULO EJECUTIVO, COBRO DE LO NO DEBIDO, TEMERIDAD Y MALA FE Y EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL".
- A través de la Resolución No. 000872 de 21 de marzo de 2017, notificada el 3 de mayo de 2017, COLPENSIONES resolvió las excepciones propuestas por el Departamento de Boyacá contra el mandamiento de pago, declarando probada la excepción de pago frente a los afiliados BAUDILIO SANABRIA VASQUEZ, VICTOR MIGUEL JIMENEZ GUTIERREZ, NELLY HERMINIA RINCÓN REYES y ROSA ELVIRA BARON MORA, declaró no probadas las excepciones de pago, falta de título ejecutivo y falta de ejecutoria del título ejecutivo respecto de los afiliados PIO QUINTO ZEA CHAPARRO y ALFONSO CAMARGO HERNANDEZ, y ordenó seguir adelante la ejecución contra el Departamento de Boyacá respecto de las obligaciones pensionales de los afiliados antes mencionados.
- El Departamento de Boyacá el día 2 de junio de 2017 presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 000872 de 21 de marzo de 2017.
- Mediante resolución No. 004907 de 31 de octubre de 2017 COLPENSIONES resolvió el recurso de reconsideración presentado por el Departamento de Boyacá contra la Resolución No. 000872 de 21 de marzo de 2017, no reponiéndola y confirmándola en su integridad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la demanda que da origen al presente proceso busca la nulidad parcial de la Resolución No. 000872 del 21 de marzo de 2017 "por la cual se resuelven excepciones y se ordena seguir adelante con la ejecución", y de la Resolución No. 004907 del 31 de octubre de 2017 "por la cual se resuelve un recurso de reposición contra la resolución que resolvió las excepciones", expedidos dentro del proceso de cobro coactivo No. 2016-01456 por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, así como que a título de restablecimiento del derecho que se ordene a COLPENSIONES declarar probadas las excepciones interpuestas contra el mandamiento de pago. En tal virtud, deberá determinar el despacho si estos actos administrativos emitidos dentro del proceso de cobro coactivo adelantado contra el Departamento de Boyacá son susceptibles de control judicial.

Al respecto, encontramos que el artículo 101 del CPACA establece que:

*ARTÍCULO 101. CONTROL JURISDICCIONAL. Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito. (...)*

De esta forma, teniendo en cuenta que los actos demandados dentro del presente proceso son el que ordenó seguir adelante la ejecución resolviendo a favor del deudor algunas de las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago y el que resolvió el recurso de reposición contra el que ordenó seguir adelante con la ejecución, el despacho entrará a resolver los problemas jurídicos establecidos como objeto del litigio, y para ello resulta necesario analizar si las excepciones propuestas por el Departamento de Boyacá contra el mandamiento de pago contenido en la Resolución No. 0139031 de 1 de agosto de 2016 emitida por COLPENSIONES, debieron prosperar o no.

No obstante, advierte el despacho que tal análisis solo debe recaer sobre las excepciones que legalmente proceden contra el mandamiento de pago emitido dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, conforme a lo establecido en el artículo 831 del Estatuto Tributario que señala:

*ARTICULO 831. EXCEPCIONES. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:*

- 1. El pago efectivo.*
- 2. La existencia de acuerdo de pago.*
- 3. La de falta de ejecutoria del título.*
- 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.*
- 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

6. La prescripción de la acción de cobro, y

7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

*PARAGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 84 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones:*

1. La calidad de deudor solidario.

2. La indebida tasación del monto de la deuda.

Así las cosas, las excepciones de "COBRO DE LO NO DEBIDO, TEMERIDAD Y MALA FE y EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL" no serán objeto de pronunciamiento por parte del despacho al no estar enlistadas en la norma anteriormente transcrita, teniendo en cuenta que tal diferenciación dispuesta por el legislador lo que busca es que en el proceso de cobro coactivo no se ventilen o discutan asuntos que debieron exponerse y resolverse en el procedimiento administrativo previo que dio lugar a los actos que sirvan de título ejecutivo.

En este punto, entrará el despacho a pronunciarse frente a las excepciones propuestas por el Departamento de Boyacá contra el mandamiento de pago, y sobre los actos administrativos emitidos por COLPENSIONES que las decidieron.

#### **4.1. Pago Total de la Obligación**

El Departamento de Boyacá en esta excepción formulada contra el mandamiento de pago contenido en la resolución No. 013903 de 1 de agosto de 2016, señaló que frente a cada uno de los afiliados identificados en dicho acto había emitido la correspondiente resolución reconociendo una cuota parte del bono pensional tipo "B", con lo cual considera haber satisfecho sus obligaciones frente a las cuotas partes pensionales que le corresponden frente a cada uno de los afiliados objeto del mandamiento de pago.

Agregó el ente territorial que es deber legal de COLPENSIONES efectuar los trámites necesarios para redimir el pago o efectuar el recaudo ante el FONPET.

La entidad demandada resolvió esta excepción en la Resolución No. 000872 de 21 de marzo de 2017, considerando que es el ente territorial quien debe hacer la solicitud y tramite cumpliendo los requisitos exigidos por el Ministerio de Hacienda, enviando los documentos directamente a Colpensiones, y declaró probada la excepción de pago efectivo de la obligación frente a las obligaciones relativas a los afiliados BAUDILIO SANABRIA VASQUEZ, VICTOR MIGUEL JIMENEZ, NELLY HERMINIA RINCÓN y ROSA ELVIRA BARÓN MORA, y siguió adelante la ejecución por las relacionadas con los afiliados PIO QUINTO ZEA CHAPARRO y ALFONSO CAMARGO HERNANDEZ de acuerdo a la consulta realizada en sus bases de datos respecto de todos estos afiliados.

En el recurso de reposición interpuesto por el Departamento de Boyacá contra la resolución que resolvió las excepciones y ordenó seguir adelante la ejecución por concepto de los mencionados afiliados, se manifestó que se habían expedido las respectivas resoluciones reconociendo los bonos pensionales tipo B y éstas fueron remitidas a

COLPENSIONES junto con las autorizaciones de pago con recursos del FONPET, y que no le es dable a esa Administradora de Pensiones continuar con el proceso de cobro con el argumento que el Ministerio de Defensa y el de Hacienda no han realizado los trámites tendientes al pago de dichas obligaciones, y que es COLPENSIONES quien debe realizar el trámite del traslado de los recursos ante el FONPET.

Por su parte COLPENSIONES, al resolver el mencionado recurso de reposición señaló que, consultado el detalle de la deuda liquidado a 30 de septiembre de 2017, encontró que frente a los afiliados ZEA CHAPARRO PIOQUINTO y ALFONSO CAMARGO HERNANDEZ con deuda como estado de cuenta y con las anotaciones de "emitido entidad" y "reconocido", respectivamente, lo que parece ser el estado del respectivo bono pensional por cada uno de estos afiliados.

En el mencionado acto que resolvió el recurso de reposición también se indicó que el pago de los pasivos pensionales con recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, no es el único mecanismo para el cumplimiento de las obligaciones adeudadas.

Entorno a la excepción de pago es del caso tener presente algunos elementos de hecho y de derecho que se advierten de los medios de prueba allegados, y practicados dentro del presente proceso. Es así como dentro de la audiencia inicial se decretaron de oficio las siguientes pruebas documentales:

- Oficio dirigido a Colpensiones para que esa entidad allegara:

(i) De manera completa, íntegra y legible el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder. El cual deberá incluir copia de los documentos que le sirven de título ejecutivo.

(ii) Un informe con relación a los valores que persigue a través del proceso de cobro coactivo No. 2016-01456, donde claramente se especifique: por qué concepto y trabajador se libró mandamiento de pago y se siguió adelante la ejecución, periodo laborado por cada trabajador al servicio del Departamento de Boyacá, liquidación detallada con los soportes respectivos de lo adeudado por capital, intereses, indexación y/o cálculo actuarial por cada uno de ellos. Determinando también sobre cuales se emitió bono pensional sobre cuáles no y sobre cuales está pendiente el pago de tal bono.

- Oficio dirigido al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET para que allegue:

(i) Un informe en el que aclare las acciones y trámites adelantados ante esa entidad por el DEPARTAMENTO DE BOYACA y/o COLPENSIONES con el fin del pago de bono pensional relacionado con los trabajadores PIOQUINTO ZEA CHAPARRO identificado con C.C. 105370 y ALFONSO CAMARGO HERNANDEZ identificado con C.C. 13821348, así mismo para que,

(ii) Indique quien es el encargado de tramitar el pago de los bonos pensionales emitidos por las entidades territoriales y cuáles son los procedimientos y donde se encuentra contenida la regulación al respecto.

La información requerida a COLPENSIONES fue remitida en oficio recibido el 21 de agosto de 2019 obrante a folios 117 a 142, y de esta se resalta que según lo señalado en el informe remitido por la Directora de Cartera de Colpensiones, esa entidad insiste en el pago de los valores correspondientes al bono pensional con relación al afiliado ALFONSO CAMARGO HERNANDEZ, y no manifiesta nada frente al afiliado PIOQUINTA ZEA CHAPARRO, lo que podría inferir que por este último trabajador ya se recibió el pago del respectivo bono pensional.

En cuanto a la información solicitada al FONPET se advierte que con oficio recibido el 16 de agosto de 2019 obrante a folios 107 a 115 se allegó informe de la Subdirectora de Pensiones del Ministerio de Hacienda en el cual se hacen las siguientes precisiones:

-Que conforme a lo estipulado en el artículo 2.12.3.14.1 del Decreto 117 de 2017, para que una entidad territorial pueda hacer uso de los recursos del Fonpet para el pago de bonos pensionales debe: (i) Dar la aprobación mediante acto administrativo al bono o de la cuota del bono que le ha cobrado una administradora de pensiones o el ISS, (ii) emitir una autorización firmada por el representante legal del ente territorial indicando que el pago se hará con recursos del Fonpet, y (iii) la entidad territorial deberá realizar la marcación del bono pensional del Sistema de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

-Que los anteriores documentos se remiten al Fondo de Pensiones en este caso COLPENSIONES para que adelante el trámite ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda según lo disponen los artículos 2.12.3.10.1 y 2.12.3.14.1 del Decreto 117 de 2017.

-Que frente al caso del afiliado PIOQUINTO ZEA CHAPARRO el 18 de agosto de 2018 el Fonpet recibió por parte de la Oficina de Bonos Pensionales la solicitud para el pago del bono pensional a cargo del Departamento de Boyacá, ente territorial que cumplió con todos los requisitos por lo cual el Fonpet procedió a autorizar el pago del mismo.

-Que frente al señor ALFONSO CAMARGO HERNANDEZ, la entidad territorial reconoció el bono pensional, pero le falta marcarlo como emitido para que Colpensiones proceda a marcar el bono pensional en redención Fonpet ante la Oficina de Bonos Pensionales de ese Ministerio, y que no existe solicitud de pago del mismo. Que una vez sea marcado el bono por el ente territorial Colpensiones solicitara al Fonpet la autorización y giro de los recursos del bono.

De lo señalado en las anteriores pruebas documentales, debe precisar el despacho que previo a la expedición del Decreto 117 de 2017, el trámite de la expedición de bonos pensionales estaba regulado en el artículo 18 del Decreto 4105 de 2004, que señalaba:

*Artículo 18. Procedimiento. Para el retiro de recursos con destino al pago de bonos pensionales y cuotas p artes de bonos pensionales previsto en el artículo 51 de la Ley 863 de 2003 deberán cumplirse los siguientes requisitos:*

*18.1 La administradora de pensiones presentará la solicitud a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la cual deberá adjuntarse la aprobación del bono pensional o de la cuota parte por parte de la entidad territorial y la autorización del representante legal de la entidad territorial para realizar el pago con los recursos de Fonpet. La Oficina de Bonos Pensionales elaborará los formatos requeridos para estos efectos, en un plazo no superior a dos meses, contados a partir de la vigencia del presente decreto.*

*18.2 La Oficina de Bonos Pensionales verificará la liquidación del bono pensional o de la cuota parte y solicitará el pago al Fonpet con base en los cupos por entidad territorial y subcuenta suministrados por el Fonpet. El Fonpet determinará los cupos con base en el saldo de la cuenta de la entidad territorial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1° de este decreto.*

*18.3 El pago se realizará directamente por el Fonpet a la entidad administradora de pensiones en que se encuentre afiliado el beneficiario, previos los trámites presupuestales a que haya lugar por parte de la entidad territorial.*

*18.4 No podrá realizarse pago parcial de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales con recursos del Fonpet. Si el saldo en cuenta para retiros es insuficiente, Fonpet no realizará el pago solicitado.*

En este punto, resulta necesario precisar que para el caso que nos ocupa la norma aplicable para el procedimiento de pago de los bonos pensionales es el artículo 18 del Decreto 4105 de 2004, toda vez que a la fecha del mandamiento de pago contenido en la Resolución No. 013903 de 1 de agosto de 2016 no se había emitido el Decreto 117 de 26 de enero de 2017. Sin embargo, y si en gracia de discusión si se aceptase que esta última norma es la que regula tal procedimiento de emisión y pago de los bonos pensionales objeto del presente proceso, debe tenerse en cuenta que el texto del artículo 2.12.3.10.1. del mencionado Decreto de 2017, que se transcribe a continuación, es casi el mismo que el del artículo 18 del Decreto 4105 de 2004, y ambos coinciden en establecer como únicos requisitos para el pago de los bonos pensionales a cargo de los entes territoriales *la aprobación del bono pensional o de la cuota parte por parte de la entidad territorial y la autorización del representante legal de la entidad territorial para realizar el pago con los recursos de Fonpet.*

***ARTÍCULO 2.12.3.10.1. Procedimiento. Para el retiro de recursos con destino al pago de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales previsto en el artículo 51 de la Ley 863 de 2003 deberán cumplirse los siguientes requisitos:***

*1. La administradora de pensiones presentará la solicitud a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la cual deberá adjuntarse la aprobación del bono pensional o de la cuota parte por parte de la entidad territorial y la autorización del representante legal de la entidad territorial para realizar el pago con los recursos de Fonpet. La Oficina de Bonos Pensionales elaborará los formatos requeridos para estos efectos.*

*2. La Oficina de Bonos Pensionales verificará la liquidación del bono pensional o de la cuota parte y solicitará el pago al Fonpet con base en los cupos por entidad territorial y subcuenta suministrados por el Fonpet. El Fonpet determinará los cupos*

*con base en el saldo de la cuenta de la entidad territorial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.12.3.8.1.1. de este decreto.*

*3. El pago se realizará directamente por el Fonpet a la entidad administradora de pensiones en que se encuentre afiliado el beneficiario, previos los trámites presupuestales a que haya lugar por parte de la entidad territorial.*

*4. No podrá realizarse pago parcial de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales con recursos del Fonpet. Si el saldo en cuenta para retiros es insuficiente, Fonpet no realizará el pago solicitado.*

De esta forma tenemos que a diferencia de lo señalado por la Directora de Pensiones del Ministerio de Hacienda, el que no se haga la marcación del bono pensional por el ente territorial, no debe impedir el pago del mismo, toda vez que la obligación de las entidades territoriales en esta materia solo implican que deban emitir la aprobación del bono pensional o de la cuota parte que corresponda al ente territorial y la autorización de su representante legal para realizar el pago con los recursos de Fonpet.

Ahora bien, en el sub examine se advierte conforme a los documentos obrantes a folios 36 a 43 del expediente, que con oficios radicados el 15 y el 19 de julio 2016, el Departamento de Boyacá remitió a COLPENSIONES los actos administrativos de emisión de bono pensional y las respectivas autorizaciones de pago por concepto de los bonos pensionales de los afiliados PIOQUINTO ZEA CHAPARRO y ALFONSO CAMARGO HERNANDEZ.

En cuanto a la postura de COLPENSIONES en el sentido de que las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales a cargo de los entes territoriales, pueden pagarse con recursos propios aparte de los provenientes del FONPET, si bien esto puede ser cierto, en el evento en que el ente territorial haya emitido el respectivo acto de reconocimiento y la correspondiente autorización, y haya remitido esta información al Fondo o Administradora de Pensiones, su obligación estará satisfecha, salvo el valor de lo adeudado sea superior a los recursos que posea la entidad en el FONPET para este tipo de pagos, de lo contrario, como sucede en el caso que se analiza, cuando la Administradora de Pensiones ha recibido estos documentos de manera completa y correcta no puede pretender que adicionalmente el ente territorial pague de manera directa las cuotas partes pensionales, pues así se daría un doble pago.

Así las cosas, está claro que el Departamento de Boyacá cumplió a cabalidad con sus obligaciones respecto de bono pensional frente a los afiliados mencionados anteriormente, por lo cual COLPENSIONES debió declarar probada la excepción de pago también frente a estos afiliados.

#### **4.2. Falta de título ejecutivo y falta de ejecutoria del título ejecutivo**

En esta excepción el Departamento de Boyacá manifiesta que el mandamiento de pago no puede servir al mismo tiempo de título ejecutivo y documento de cobro, porque esto vulnera el derecho de contradicción, audiencia y defensa de la parte ejecutada. Que debió expedirse un acto administrativo previo en el que se imputara la calidad de deudor, el monto de la obligación y los periodos cobrados. Que solo hasta que se emita una liquidación certificada de la deuda en calidad de acto administrativo susceptible de control judicial, se estará frente a un título ejecutivo. Que la existencia de un título ejecutivo

previo a la notificación del mandamiento de pago se colige de lo dispuesto en el artículo 98 del CPACA. Agrega que el artículo 829 del Estatuto Tributario establece que cuando se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo.

Por su parte, COLPENSIONES al resolver estas excepciones, así como el respectivo recurso de reposición, consideró que de conformidad con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 las cuentas de cobro que elaboren las Administradoras por las sumas que se encuentren en mora prestaran merito ejecutivo por sí mismas. Que de esta forma al haber elaborado las liquidaciones de bono y remitirlas con sus oficios de cobros a las entidades correspondientes, se encuentra configurado el título ejecutivo complejo que consiste en el conjunto de estos documentos, que contienen obligaciones claras, expresas y exigibles.

Además sostuvo que, los títulos ejecutivos objeto de cobro dentro del proceso GCB – 2016\_001456 están constituidos por los actos administrativos de reconocimiento, resolución GNR6795 de 16 de enero de 2015 en lo que tiene que ver con el señor PIOQUINTO ZEA CHAPARRO y GNR100140 de 9 de abril de 2015 para el señor ALFONSO CAMARGO HERNANDEZ, junto con la respectiva cuenta de cobro y guía de recibido, expediente que tiene de presente las certificaciones de tiempos laborales de las entidades concurrentes.

Para resolver el presente asunto, en lo que tiene que ver con la excepción de falta de título ejecutivo, resulta de vital importancia tener en cuenta la prueba documental decretada de oficio por parte del despacho, en la cual se requirió a COLPENSIONES para que allegara los antecedentes administrativos de los actos demandados, incluidos los documentos que sirven de título ejecutivo dentro del proceso de cobro coactivo objeto del presente proceso. Al respecto, tenemos que esta información fue recibida el 21 de agosto de 2019 obrante a folios 117 a 142, y el oficio remisorio se hace mención a cuentas de cobro con el número de cédula de cada uno de los afiliados por los cuales se efectúa el cobro del respectivo bono o cuota parte pensional. Dentro de tales documentos anexaron copias de las mencionadas cuentas de cobro que indican el nombre o razón del contribuyente, es decir del empleador del afiliado, el número de días, los valores actualizados por la cuota parte pensional, a la fecha de resolución de pensión, y a la fecha de cobro.

En el oficio remisorio de los antecedentes administrativos obrante a folio 117 del expediente, se mencionan como documentos que soportan las actuaciones del proceso de cobro coactivo la resolución a través de la cual se libró mandamiento de pago, la que resolvió excepciones y ordenó seguir adelante la ejecución, y la que resolvió el recurso de reposición contra la que resolvió las excepciones.

En las mencionadas cuentas de cobro se menciona que para *verificar los documentos soportes con los cuales COLPENSIONES liquidó el(los) Bono(s) Pensional(es) Tipo B y/o T, debe ingresar a la página [www.bonospensionales.colpensiones.gov.co](http://www.bonospensionales.colpensiones.gov.co)*, no obstante, al intentar ingresar a dicho sitio para revisar la totalidad de documentos se encuentra la siguiente imagen:

 [bonospensionales.colpensiones.gov.co](http://bonospensionales.colpensiones.gov.co)



De lo anteriormente expuesto se concluye que dentro de los antecedentes administrativos y en general de los documentos allegados al expediente, no se acompañó ni adjuntó copia de las resoluciones de reconocimiento pensional de los afiliados por los cuales COLPENSIONES inició el proceso de cobro coactivo en contra del ente departamental accionante. Esto pese a que estas resoluciones se mencionaron al resolver la excepción de falta de título ejecutivo, es decir, en la Resolución No. 000872 de 21 de marzo de 2017 (fl. 23). Por lo cual, no se acreditó que el Departamento de Boyacá haya sido notificado de las mencionadas resoluciones números GNR6795 del 16 de enero de 2015 y GNR100140 del 9 de abril de 2015, pues se reitera estas no obran en el expediente.

En este punto, es de señalar que en efecto como lo sostiene el Departamento de Boyacá, en los procedimientos administrativos de cobro coactivo debe existir un acto administrativo previo al mandamiento de pago. Al respecto, como se mencionó en el anterior acápite, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa en señalar, tal como lo hizo en la sentencia del 16 de diciembre del 2011<sup>15</sup>, que:

*“En esa medida, el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales está conformado por la resolución que reconoce el derecho a la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes.*

*El acto administrativo de liquidación de las cuotas partes pensionales causadas en virtud del desembolso efectivo de las respectivas mesadas pensionales no es un título ejecutivo en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario, aplicable al caso por disposición del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006. Este acto funge, simplemente, como un certificado de la administración de los valores pendientes de pago por concepto de cuotas partes pensionales.*

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta. C.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Sentencia del 16 de diciembre de 2011. Rad: 250002327000200800175-01.

*En el acto administrativo que reconoce la pensión es donde, en realidad, se puede apreciar el objeto de la obligación expresado en forma exacta y precisa, las partes vinculadas por la obligación, que también deben estar claramente determinadas e identificadas, la certidumbre respecto del plazo y, finalmente, la determinación de la cuantía o monto de la obligación o que ésta sea claramente deducible. En síntesis, es en este acto administrativo en donde se gesta la obligación clara y expresa.<sup>16</sup>*

*La exigibilidad, por su parte, derivada del acto administrativo que reconoce la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes, ocurre en el momento en que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas, y siempre y cuando la obligación no esté prescrita.”*

La anterior postura del Consejo de Estado es compartida por este operador judicial, agregándose al respecto que resulta necesario para garantizar el debido proceso, y el derecho de audiencia y defensa de un ente territorial que previo a que se inicie el proceso de cobro coactivo, incluso persuasivo de obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales, se le notifique de manera efectiva el acto administrativo de reconocimiento pensional, para que si está en desacuerdo con lo dispuesto allí, por ejemplo el tiempo laborado a su servicio por el afiliado, o el valor de los aportes o porcentaje que se le imputen, pueda elevar los recursos de Ley dentro de la vía administrativa y eventualmente iniciar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En lo que tiene que ver con el alcance del artículo 24 de la Ley 100 de 1993, como lo alega COLPENSIONES, en criterio del despacho la parte final de esa disposición, que atribuye la calidad de título ejecutivo a las liquidaciones que efectúen las Administradoras de los sistemas de la seguridad social como pueden ser los Fondos de Pensiones, debe interpretarse de manera armónica con el resto del ordenamiento jurídico, de forma que solo tendrán la calidad de títulos ejecutivos las liquidaciones que surjan como resultado de las actuaciones en donde se haya garantizado la intervención, derechos de audiencia, contradicción y defensa de la parte a quien se le requiere el pago o deudor, pues de lo contrario es claro que se vulneraría el debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior. Así mismo, la parte final del mencionado artículo debe ser interpretado de manera sistemática con la Ley 1607 de 2012, específicamente con su artículo 178, en el cual se establecieron una serie procedimientos y competencias para la emisión de este tipo de liquidaciones como resultado del procedimiento de determinación o fiscalización de aportes o contribuciones como son las cotizaciones al sistema general de pensiones.

Es decir, para el Despacho no es de recibo que una simple liquidación efectuada de manera autónoma u oficiosa por una administradora o Fondo de pensiones sin la audiencia del respectivo deudor pueda prestar merito ejecutivo, lo cual vulnera el debido proceso y eventualmente el acceso a la administración de justicia, pues el deudor no podría demandar el acto primigenio sino solo los que se emitan en el procedimiento de cobro coactivo.

---

<sup>16</sup> La doctrina de esta Corporación ha explicado que “- La obligación es expresa cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito - deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones; - La obligación es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; y - La obligación es exigible cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se torna exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció.” Ver sentencias de 27 de marzo de 2003. Exp: 22.900; del 10 de abril de 2003. Exp: 23.589; del 2 de octubre de 2003. Exp: 24.020 y de 17 de febrero de 2005. Exp: 25.860.

Así pues, surge como conclusión que COLPENSIONES debió declarar la prosperidad de la excepción de FALTA DE TITULO EJECUTIVO al no haberse demostrado en el expediente de cobro coactivo la notificación de los actos de reconocimiento pensional al Departamento de Boyacá, previo a que se librara mandamiento de pago en su contra. Por lo tanto, es claro que los actos administrativos demandados adolecen del vicio de infracción de las normas en que deben fundarse como lo son entre otros el artículo 29 de la Constitución Política y los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, al haber iniciado un procedimiento de cobro coactivo sin la integración en el expediente de la constancia de notificación y ejecutoria de las resoluciones de reconocimiento pensional al Departamento de Boyacá.

Del mismo modo incurren los actos demandados en falsa motivación al haber desconocido que en efecto el ente territorial ahora demandante había cumplido sus obligaciones de pago al realizar las actuaciones de su competencia en cuanto a la autorización y comunicación de los respectivos bonos pensionales en los términos del artículo 18 del Decreto 4105 de 2004, respecto de todos los afiliados por los cuales se libró mandamiento de pago.

Así las cosas, no prosperan las excepciones de inexistencia del derecho y la obligación, presunción de legalidad de los actos administrativos, y buena fe de Colpensiones, propuestas por la entidad demandada. Corolario de todo lo anterior el despacho accederá a las pretensiones de la demanda.

## **5. De las costas**

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Procedimiento Civil.

No obstante, atendiendo a que las pretensiones prosperaron parcialmente, pues no se declararán probadas las excepciones de cobro de lo no debido, y temeridad y mala fe propuestas dentro del proceso de cobro coactivo que dio origen a los actos administrativos demandados, el Despacho se abstendrá de condenar en costas en aplicación del numeral 5° del artículo 365 del CGP.

Por lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

**F A L L A :**

**PRIMERO. – Declarar** no probadas las excepciones de inexistencia del derecho y la obligación, presunción de legalidad de los actos administrativos, y buena fe de Colpensiones, propuestas por la entidad demandada, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO.- Declarar** la nulidad parcial de la Resolución No. 000872 del 21 de marzo de 2017 “por la cual se resuelven excepciones y se ordena seguir adelante con la ejecución”, y de la Resolución No. 004907 del 31 de octubre de 2017 “por la cual se resuelve un recurso de reposición contra la resolución que resolvió las excepciones”, expedidos dentro del proceso de cobro coactivo No. 2016-001456 por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.- A título de restablecimiento del derecho: Se declaran** probadas dentro de del proceso de cobro coactivo No. 2016-001456 adelantado por COLPENSIONES contra el Departamento de Boyacá las excepciones de pago total de la obligación y de falta de título ejecutivo propuestas contra el mandamiento de pago respecto a los afiliados PIOQUINTO ZEA CHAPARRO y ALFONSO CAMARGO HERNANDEZ, y **se decreta** la terminación del mencionado proceso de cobro coactivo.

**CUARTO.- Negar** las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO.- Abstenerse** de condenar en costas conforme a lo expuesto en precedencia.

**SEXTO.- Ejecutoriada** la presente providencia de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 171 del CPACA, en caso de existir remanentes sobre los gastos ordinarios del proceso, por Secretaría devuélvanse a la parte interesada.

**SEPTIMO.- En firme** esta sentencia ARCHÍVESE el expediente, previa anotación en el sistema “Justicia Siglo XXI”.

**Notifíquese y cúmplase**



**HERVERTH FERNANDO TORRES OREJUELA**  
Juez