



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

**MAGISTRADA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiséis (2026)**

**Referencia** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación** 25000-23-37-000-2021-00488-01 (29114)  
**Demandante** COMPAÑÍA DE VIGILANCIA PRIVADA VER LTDA. Y OTRA  
**Demandada** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN  
**Temas** Cobro coactivo. Prescripción. Vinculación de responsables solidarios.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sección decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 25 de abril de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que decidió<sup>1</sup>:

**PRIMERO: NIÉGANSE** 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, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

[...].

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Mediante mandamiento de pago 20200302005452 del 03 de noviembre de 2020, la DIAN libró orden de pago en contra de la parte actora por las obligaciones que a continuación se relacionan:

No	Tipo documento	Fecha	Concepto	Año	Periodo	Impuesto	Sanción
322412018000109	FA	17/08/2018	Sin impuesto	2018	1	0	642.908.000
91000358926485	LP	20/05/2016	Ventas	2016	2	10.695.000	0
91000368031116	LP	22/07/2016	Ventas	2016	3	8.587.000	0
91000380218709	LP	19/09/2016	Ventas	2016	4	7.025.000	0
91000389241216	LP	21/11/2016	Ventas	2016	5	6.247.000	0
91000409022414	LP	17/03/2017	Ventas	2016	6	3.798.000	570.000
91000472270156	LP	22/01/2018	Ventas	2017	6	6.037.000	
91000540172481	LP	28/08/2018	Renta	2013	1	4.559.000	0
91000641669284	LP	12/09/2019	Renta	2016	1	2.727.000	319.000
91000641677569	LP	12/09/2019	Renta	2017	1	3.491.000	332.000
91000641681407	LP	12/09/2019	Renta	2018	1	2.851.000	343.000
						<b>Total</b>	<b>700.489.000</b>

Previa presentación del escrito correspondiente, mediante la resolución 20210312000001 del 15 de enero de 2021, la administración declaró no probadas las excepciones de indebida tasación de la deuda, falta de ejecutoria del título ejecutivo, y calidad del deudor solidario, propuestas por la parte actora; decisión que se confirmó en la resolución 20210311000005 del 02 de marzo de 2021.

<sup>1</sup> Samai del tribunal, índice 20.



## ANTECEDENTES DEL PROCESO

### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones<sup>2</sup>:

**PRIMERO:** Que por El H. Juez, se declare la nulidad de los siguientes (3) Actos Administrativos (sic):

- La Nulidad de la Resolución # 20210312000001 de fecha 15 de enero de 2021- "Por la cual se resuelven las excepciones".
- La Nulidad de la Resolución # 20210311000005 del 02/03/2021, por medio del cual decide el recurso de reposición.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la Nulidad de los actos administrativos anteriores al haber operado la prescripción del proceso (sic) determinación de la presunta deuda al no integrar debidamente el litisconsorcio, vinculando al solidario y por tanto se disponga por el Juzgador que se retrotraigan las actuaciones administrativas al proceso de determinación, notificando a éste de todos los actos administrativos, estos son todos las (sic) contempladas en el cuadro de la página 1 del mandamiento de pago # 20200302005452- del 03/11/2020 que se repiten son:

No.	Tipo documento	Fecha	Impuesto	Año	Período	Impuesto	Sanción
322412018000109	FA	17/08/2018	SIN IMPUESTO	2018	1	0	642.908.000
91000358926485	LP	20/05/2016	VENTAS	2016	2	10.695,000	0
91000368031116	LP	22/07/2016	VENTAS	2016	3	8.587,000	0
91000380218709	LP	19/09/2016	VENTAS	2016	4	7.025,000	0
91000389241216	LP	21/11/2016	VENTAS	2016	5	6.247,000	0
91000409022414	LP	17/03/2017	VENTAS	2016	6	3.798,000	570.000
91000472270156	LP	22/01/2018	VENTAS	2017	6	6.037,000	0
91000540172481	LP	28/08/2018	RENTA	2013	1	4.559,000	0
91000641669284	LP	12/09/2019	RENTA	2016	1	2.727,000	319,000
91000641677569	LP	12/09/2019	RENTA	2017	1	3.491,000	332,000
91000641681407	LP	12/09/2019	RENTA	2018	1	2.851,000	343,000
<b>Total</b>							<b>700.489.000</b>

**TERCERO:** En los actos antes enunciados se ha violado el debido proceso, al no haber permitido en cada uno de ellos, el derecho de contradicción y defensa del solidario en el proceso de determinación No permitiendo por tanto su intervención en el proceso de determinación – como es el no haberle notificado la apertura de cada una de las obligaciones allí creadas. Negándose a controvertir las sanciones, creando actos que no pueden constituir obligaciones claras, expresas ni exigibles. Generando un presunto título que a la fecha está caducado y además prescrito, como consecuencia de la nulidad, se declare que los demandantes no adeudan ninguna suma a la DIAN.

**CUARTA:** Que se le repare el daño por los gastos, costas, contratación de juristas y consultas que han tenido que realizar para ejercer la defensa ante esta irracional y desproporcionada multa que le ocasionó la DIAN, llevándolo a que por esta circunstancia nos negaran por la Superintendencia Vigilancia (sic) la renovación del permiso de licencia de funcionamiento.

La parte actora invocó la vulneración de los artículos 29 de la Constitución; 2, 25, 35, 1625, 2512 y 2335 del Código Civil; 638 y 817 del Estatuto Tributario; 52 de la Ley 1437 de 2011; y, 15 del Decreto 4818 de 2007. El concepto de violación se resume así:

<sup>2</sup> Samai del tribunal, índice 2.



Señaló que el mandamiento de pago solo fue notificado a la compañía y no integra debidamente el litis consorcio por pasiva respecto al deudor solidario, quien presentó excepciones, sin que hubieran sido consideradas.

Alegó que la obligación correspondiente a la resolución sanción por no declarar el impuesto de renta del año 2013 contenida en el acto 322412018000109, está prescrita porque el mandamiento de pago se notificó el 25 de noviembre de 2020. Explicó que la declaración fue presentada el 10 de abril de 2014, pero la Administración la tuvo por no presentada ante la falta de firma del revisor fiscal, lo que llevó a que se impusiera una multa excesiva y confiscatoria<sup>3</sup>. Explicó que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los eventos de no presentación y de presentación sin firma son distintos<sup>4</sup>.

Indicó que no tiene conocimiento de la obligación liquidada en el acto 91000358926485. Agregó que dicho acto no está en firme porque no existe vinculación al representante legal ni al deudor solidario, y la obligación está prescrita al corresponder al periodo 2° del año 2016. Planteó que las demás obligaciones no están en firme por no integrarse debidamente el litisconsorcio ni notificarse a todos los obligados, además de encontrarse prescritas.

Alegó que no puede predicarse la interrupción del término de prescripción por la notificación del mandamiento de pago, porque la DIAN no vinculó al deudor solidario. Planteó que este último debía vincularse desde el inicio del proceso de determinación de la deuda y que, al no integrarse debidamente el litisconsorcio, no ha podido ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Pidió reconocer la calidad de deudora solidaria a Blanca Isabel Cabrera en su calidad de socia, pues tiene derecho a intervenir en el proceso de determinación del tributo y a controvertir los documentos que confirman las sanciones y el título ejecutivo en su contra. Manifestó que la deudora solidaria no fue notificada de las actuaciones adelantadas en sede administrativa, por lo que no tuvo conocimiento de las mismas y no pudo ejercer su derecho de defensa<sup>5</sup>. En consecuencia, el título ejecutivo no cumplió las condiciones de ejecutoriedad, pues las obligaciones contenidas en él, no eran claras, expresas y exigibles, ante la falta de notificación a todos los obligados<sup>6</sup>.

Expresó que el mandamiento de pago incurre en irregularidades como englobar en un solo acto las obligaciones que no fueron notificadas a la deudora solidaria y no expresar claramente los valores que pueden ser ejecutados. Solicitó la nulidad del mandamiento de pago, por fundarse en actos previos que no pueden producir efectos legales frente a una de las obligadas. Agregó que el trámite de vinculación de los interesados no es potestativo y, de ese modo, la actuación de la Administración resulta contraria al precedente judicial<sup>7</sup>, el cual es de aplicación obligatoria según los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011.

Manifestó que también operó la caducidad porque la DIAN, dejó vencer términos perentorios para el ejercicio de la acción sancionatoria, y perdió la competencia temporal para ejercerla, según el artículo 638 del Estatuto Tributario.

<sup>3</sup> Citó la sentencia C-1052 de 2001 de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, exp. 21691, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia (no identificó la fecha de la providencia).

<sup>5</sup> Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta del 14 de noviembre de 2019, exp. 23018 (no identificó al magistrado ponente); y la sentencia de unificación CE-SUJ4-01.

<sup>6</sup> Citó los artículos 828-1 y 829-1 del estatuto tributario.

<sup>7</sup> Citó la sentencia SU-640 de 2008 de la Corte Constitucional.



## Oposición de la demanda

La DIAN solicitó negar las pretensiones de la parte demandante al considerar que los actos se expedieron en debida forma<sup>8</sup>. Señaló que no es posible para la entidad pronunciarse frente a los hechos que dan lugar a la demanda, porque el escrito presentado por la parte actora carece de técnica jurídica; con lo cual pasó a relacionar los antecedentes administrativos relevantes para el caso.

Planteó que el proceso sancionatorio respetó el debido proceso y el derecho a la defensa del contribuyente, porque las actuaciones administrativas fueron conocidas por la sociedad y por su representante legal, quien pudo desvirtuar el acto en sede administrativa. Agregó que el proceso de cobro coactivo también respetó el derecho de defensa y el debido proceso del contribuyente. Afirmó que las obligaciones contenidas en el mandamiento de pago no se encuentran prescritas.

Alegó que la señora Blanca Isabel Cabrera no se encuentra legitimada en la causa por activa<sup>9</sup>, porque dentro del proceso de cobro coactivo no fue vinculada a la actuación administrativa como socia solidaria, por lo que carece de legitimación para demandar los actos administrativos.

Precisó que la demanda pretende reabrir la discusión de asuntos correspondientes a la imposición de las sanciones, pero la etapa de cobro no es el escenario para ello. Explicó que la sociedad tuvo la oportunidad para discutir los actos; sin embargo, según consta en los antecedentes administrativos, no se ejerció el derecho de presentar los recursos correspondientes.

Afirmó que, la resolución sanción por no declarar el impuesto de renta por el año 2013, constituye título ejecutivo claro, expreso y exigible, y dicho acto quedó debidamente ejecutoriado.

Planteó que no se configuró la excepción de prescripción de la acción de cobro, pues el mandamiento de pago se notificó dentro de los cinco años siguientes al vencimiento de las obligaciones a cargo de la demandante. Se refirió a la obligación de presentar la declaración de renta correspondiente al año gravable 2013, la cual se cumplió hasta el 28 de agosto de 2018.

Sobre la vinculación de la socia como deudora solidaria en el cobro coactivo, manifestó que la normatividad no prevé tal obligación para la Administración, pues esta tiene la facultad de decidir contra quien recae el pago de las obligaciones. Afirmó que, en el caso, determinó librar mandamiento de pago contra el deudor principal, esto es, la sociedad de vigilancia y no contra los socios solidarios, sin que ello constituya una violación al debido proceso.

Finalmente, explicó que no es procedente la imposición de condena en costas a la DIAN, ya que las mismas no se encuentran probadas<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Samai del tribunal, índice 9.

<sup>9</sup> Mediante auto del 8 de noviembre de 2023, el tribunal declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa. Al efecto, consideró que la demandante estaba legitimada por activa de hecho, porque alude a la relación procesal existente entre las partes, y la demandante tiene un interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso al fungir como socia de la Compañía de Vigilancia Ver Ltda. También explicó que la legitimación por activa material y la procedencia de sus pretensiones sería un aspecto a definir al proferirse la sentencia, en el marco de la fijación del litigio, valorado el caudal probatorio del proceso. Samai del tribunal, índice 12.

<sup>10</sup> Citó el artículo 365 del Código General del Proceso y las sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 21 de junio de 2018, exp. 21898, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; y del 24 de junio de 2016, exp. 20485, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.



## Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Aclaró que era procedente estudiar si se había configurado la prescripción de la acción de cobro, pese a no haber sido invocada en la vía administrativa<sup>11</sup>, para lo cual se refirió al artículo 817 del Estatuto Tributario, ya que dispone que la Administración cuenta con cinco años a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente, para empezar el procedimiento de cobro coactivo<sup>12</sup>.

Señaló que las obligaciones relacionadas en el mandamiento de pago hacen referencia a períodos que no exceden los cinco (5) años requeridos para la ocurrencia de la prescripción del título ejecutivo. Puso de presente que, al tratarse de un asunto de materia tributaria, no es aplicable el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, sino el régimen procedimental previsto en el Estatuto Tributario.

Explicó que el artículo 638 *ibidem* alude a la oportunidad con que cuenta la Administración para la imposición de las sanciones, siendo un asunto que, por corresponder al trámite del proceso de determinación, no se puede discutir en la etapa de cobro<sup>13</sup>, pues en este último no es posible cuestionar la validez del título ejecutivo.

Sobre la vinculación de los deudores solidarios señaló que debe distinguirse entre el proceso de determinación que lleva a la creación de los títulos ejecutivos y el de cobro y, que, según la jurisprudencia<sup>14</sup> la vinculación del deudor en el proceso de determinación tiene que alegarse dentro del mismo, sin que sea posible exponer dicha situación en la etapa de cobro. Por otro lado, la vinculación en el proceso de cobro se debe surtir con la notificación del mandamiento de pago<sup>15</sup>, en el cual debe estar detallado el monto de los valores correspondientes, situación que se verifica en el presente caso.

Destacó que la fiscalización se adelantó en contra de la sociedad Compañía de Vigilancia Privada VER Ltda., y solamente respecto de esta última se libró el mandamiento de pago; es decir, no se vinculó a la señora Blanca Isabel Cabrera y, por ello, no se incurrió en la vulneración al debido proceso, ni al derecho de defensa, alegada.

Finalmente, no impuso condena en costas por no encontrarlas probadas<sup>16</sup>.

## Recurso de apelación

La parte demandante solicitó revocar la sentencia del tribunal<sup>17</sup>. Cuestionó el análisis desplegado por el *a quo*, el cual señaló que la señora Blanca Isabel Cabrera no tiene la calidad de sujeto procesal, avalando la actuación de la DIAN, que no la

<sup>11</sup> Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta del 01 de julio de 2021, exp. 24073, M.P. Milton Chaves García.

<sup>12</sup> Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta del 14 de abril de 2019, exp. 23242, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>13</sup> Citó las sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta del 21 de noviembre de 20212, exp. 18447 (no identificó al magistrado ponente); y del 29 de abril de 2020, exp. 23906, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>14</sup> Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta del 13 de abril de 2023, exp. 25726, M.P. Milton Chaves García.

<sup>15</sup> Citó el artículo 828-1 del estatuto tributario.

<sup>16</sup> Citó los numerales 1 y 8 del artículo 365 del Código General del Proceso; el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011; y las sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 06 de julio de 2016, rad. 25000-23-37-000-2012-00174-01, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; y del 30 de agosto de 2016, exp. 20508, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>17</sup> Samai del tribunal, índice 23.



vinculó al proceso en ninguna de las etapas, y por lo mismo, impidió que ejerciera sus derechos de contradicción y defensa.

Se opuso a la tesis del tribunal conforme la cual no es posible discutir aspectos relativos a la creación del título, pues considera que ello contraría el ordenamiento jurídico. Explicó que la vinculación de los deudores solidarios es obligatoria, y su omisión atenta contra los derechos fundamentales de la interesada<sup>18</sup>. Alegó que el tribunal se apartó del precedente judicial sentado en las sentencias C-1201/2003 y SU-14/11/2019 rad. 25000-23-37-000-2013-00452-01(23018)SU, de la Corte Constitucional, y de los artículos 29 de la Constitución; 37, 38, 87, 87-1 de la Ley 1437 de 2011; y 835 del Estatuto Tributario. Agregó que el artículo 826 *ibidem* exige la notificación del mandamiento de pago a los deudores solidarios.

Consideró que todo lo anterior implica la violación del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, porque darle eficacia a unas actuaciones que nunca fueron notificadas, conduce a que se constituyan circunstancias de imposible cumplimiento.

Sostuvo que la revocatoria de la sentencia se justifica en la indebida interpretación de las normas aplicables y en el hecho de que la DIAN indujo a error al tribunal al presentar el cuadro donde se relacionan las fechas para la contabilización de la prescripción.

Insistió en que solo en sede judicial la interesada puede controvertir los actos, y se configuró la prescripción de la acción de cobro respecto de la declaración de renta del año 2013. En esos términos, aseguró que el tribunal interpretó de manera equivocada la sentencia del Consejo de Estado (exp. 23242), pues la contabilización del término se debe hacer desde que la obligación se hizo exigible.

### **Oposición a la apelación**

La demandada no se pronunció.

### **Intervención del ministerio público**

El agente del ministerio público guardó silencio.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Como cuestión previa, se pone de presente que el magistrado Luis Antonio Rodríguez Montaña manifestó estar impedido para participar en la decisión, al haber suscrito la sentencia de primera instancia, y mediante auto del 12 de marzo de 2026 se declaró fundado el impedimento<sup>19</sup>.

### **Problema jurídico**

Le corresponde a la Sección pronunciarse sobre la legalidad de la resolución 20210312000001 del 15 de enero de 2021, por medio de la cual la DIAN declaró no probadas las excepciones que la Compañía de Vigilancia Privada VER Ltda. propuso contra el mandamiento de pago librado en su contra; y de la resolución

<sup>18</sup> Citó el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, y la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, del 16 de agosto de 2022, exp. 67959, M.P. Marta Nubia Velásquez.

<sup>19</sup> Samai, Índice 21



20210311000005 del 02 de marzo de 2021, que resolvió el recurso de reposición y confirmó el anterior acto.

Así, la Sección debe decidir si (i) operó la prescripción de la acción de cobro prevista en el artículo 817 del Estatuto Tributario; y, (ii) se vulneró el derecho al debido proceso ante la falta de vinculación de la deudora solidaria.

De manera preliminar, la Sección debe precisar que en varias oportunidades<sup>20</sup> ha sostenido que la ley delimitó el debate que puede darse frente al cobro coactivo, al disponer de manera taxativa las excepciones que pueden presentarse contra el mandamiento de pago que sirve de fundamento a la ejecución. Así, dentro del proceso de ejecución coactiva solo puede objetarse el cobro de la obligación a favor del fisco contenida en un título ejecutivo mediante las excepciones previstas en el artículo 831 del Estatuto Tributario. Adicionalmente, el inciso 1° del artículo 829-1 *ibidem* delimita el objeto del proceso de cobro excluyendo los planteamientos relativos a la legalidad de los actos que constituyen la base del cobro.

Lo anterior, bajo el entendido de que la finalidad del proceso de cobro coactivo es la efectividad de las obligaciones previamente definidas a favor del fisco, y no la declaración o constitución de las mismas, ni mucho menos la revisión de aspectos propios de la etapa de determinación de la obligación o deuda tributaria.

En este contexto, se abordarán los problemas jurídicos planteados del caso concreto.

## **Análisis del caso concreto**

### **1. Prescripción de la acción de cobro**

La apelante señaló que operó la prescripción de la acción en relación con la declaración de renta del año gravable 2013, la cual tenía como fecha de vencimiento el 10 de abril de 2014, pues el mandamiento de pago se notificó por fuera de los cinco años con los que contaba la administración, esto es el 25 de noviembre de 2020. Aseguró que las consecuencias jurídicas derivadas de la presentación de la declaración sin firma son distintas a su falta de presentación. Consideró que el cuadro presentado por la DIAN para explicar la ejecutoriedad de los títulos indujo a error al tribunal.

Precisado lo anterior, para decidir se pone de presente que de acuerdo con el numeral 3) del artículo 828 del estatuto tributario prestan mérito ejecutivo, entre otros «*Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional*». Para el presente caso, el título ejecutivo lo constituye la resolución 322412018000109 del 17 de agosto de 2018<sup>21</sup> por medio de la cual la DIAN le impuso a la demandante la sanción por no declarar prevista en el numeral primero del artículo 643 *ibidem*.

De acuerdo con la resolución sanción citada, la demandante incumplió con el deber de presentar la declaración del impuesto sobre la renta del año 2013, con la firma del revisor fiscal. Este aspecto fue reconocido directamente por la demandante. Ahora, la resolución sanción se notificó el 18 de junio de 2018, y contra la misma no se ejerció el recurso de reconsideración; de modo que en los términos del numeral

<sup>20</sup> Sentencias del 8 de marzo de 2019, exp. 23392, M.P. Milton Chaves García; y del 4 de octubre de 2018, exp. 22450, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>21</sup> Samai del tribunal, índice 9. Expediente digital. «Scanner.pdf». Pág. 5 a 11.



2 artículo 829 *ibidem*, dicho acto quedó ejecutoriado el 18 de agosto de 2018, en tanto se venció el término para la interposición de los recursos, sin que estos fueran ejercidos.

Así, el término para ejercer la acción de cobro se debe contabilizar desde el 18 de agosto de 2018, tal como aparece referenciado en la tabla elaborada por la administración, en el mandamiento de pago.

Al respecto el numeral 4) del artículo 817 *ibidem*, señala que la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribirá en el término de cinco años contados a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de discusión. A su turno el artículo 818 *ibidem*, prevé que el anterior término se verá interrumpido con la notificación del mandamiento de pago. Sobre este último aspecto las partes no discuten sobre el hecho de que el acto fue notificado el 25 de noviembre de 2020.

Es decir que, en relación con la resolución sanción, la administración cumplió con la carga de notificar el mandamiento de pago de manera oportuna, pues no se excedió el término de cinco años aludido.

Ahora bien, como lo puso de presente el tribunal, no es posible discutir en la etapa de cobro asuntos propios del proceso sancionatorio. Por ello, el debate sobre la fecha en que se entendió presentada la declaración de renta del año gravable 2013, o el efecto de no haberse firmado por el revisor fiscal, son asuntos que le están vedados examinar al juez en esta instancia del litigio.

Por lo expuesto, no prospera el cargo de apelación.

## **2. Deber de vincular a los deudores solidarios**

La señora Blanca Isabel Cabrera estimó que la DIAN le vulneró sus derechos al debido proceso y a la defensa, por haber omitido vincularla al proceso. Aseguró que la decisión de primera instancia desconoció la regla jurisprudencial fijada en la sentencia de unificación del 14 de noviembre de 2019, así como los mandatos contenidos en los artículos 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011. Como consecuencia de ello, sostuvo que los actos que dieron lugar a la expedición del mandamiento de pago no adquirieron fuerza ejecutoria.

Ahora, frente a la excepción de calidad de deudor solidario propuesta por la actora, la demandada manifestó en la resolución que resolvió las excepciones frente al mandamiento de pago<sup>22</sup>, que libró mandamiento de pago al deudor principal - Compañía de Vigilancia Privada VER Ltda.-, sin haber librado a la fecha mandamiento de pago que vinculara a los deudores solidarios.

Ello, porque las normas tributarias no condicionan que deban librarse simultáneamente mandamiento de pago contra la sociedad y contra los deudores solidarios. Al efecto, precisó que con posterioridad se vincularía a los socios si el ejecutor de cobro lo consideraba pertinente mediante mandamiento de pago donde se indicara la responsabilidad de cada socio. Concluyó que, al no haberse librado mandamiento contra los deudores solidarios, las causales invocadas en el artículo 831, parágrafo numerales 1 y 2, no estaban llamadas a prosperar por cuanto estas solo pueden interponerse contra el mandamiento de pago que vincule a deudores solidarios (fl. 27 vto. Caa).

<sup>22</sup> Resolución 20210312000001 del 15 de enero de 2021. Fls. 24-28 Caa.



Para resolver se precisa, que de acuerdo con el artículo 831 del Estatuto Tributario, la falta de ejecutoria del título es una de las excepciones que se pueden interponer frente al mandamiento de pago. Para estos efectos, el artículo 829 *ibidem*, prevé cuando se entienden ejecutoriados los actos que sirven de fundamento al cobro coactivo.

Por otro lado, el artículo 831 *idem* prevé que contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán las excepciones de calidad de deudor solidario y de indebida tasación de la deuda.

Ahora bien, los artículos 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011, disponen que es deber de la administración comunicar las actuaciones en las que la autoridad advierta que se puede generar la afectación de terceros. Así, los terceros están facultados para intervenir con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son la parte interesada.

A su turno en la sentencia de unificación del 14 de noviembre de 2019<sup>23</sup> se sentó posición sobre el deber de vincular a los procedimientos a los deudores solidarios, garantes y aseguradoras. En la regla (iv) del fallo, se dispuso lo siguiente:

*«En el procedimiento de fiscalización de la obligación tributaria, en sentido amplio, que culmina con la liquidación de revisión, la liquidación de aforo o la resolución de sanción, es necesario individualizar los sujetos que resultan ser solidariamente responsables –deudores solidarios, garantes y aseguradoras- y las circunstancias de su responsabilidad, en cada uno de los supuestos de hecho a que se refieren los artículos 793 y siguientes del E.T.»* (énfasis propio).

Con fundamento en lo anterior, esta Sección ha sostenido que es deber de la autoridad vincular a los responsables solidarios, según el caso; de modo que *«si el término para proferir un acto administrativo vence sin que se le notifique a algún responsable solidario o subsidiario, tendrá como consecuencia que la actuación continuará respecto al obligado principal y a los responsables a los que se les haya notificado oportunamente, pero el acto no constituirá un título ejecutivo oponible a los responsables a los que no se les haya notificado en tiempo»*<sup>24</sup> (énfasis propio).

La Sección advierte que la parte demandante, en realidad, no plantea ni acredita las razones precisas para considerar que los actos objeto de cobro no se entienden ejecutoriados, más allá de reclamar que la DIAN no vinculó a Blanca Isabel Cabrera, en su calidad de socia al proceso de determinación ni de cobro coactivo, estando en su concepto obligada a ello.

Ahora bien, como lo han reconocido las partes a lo largo del proceso, no se generó la vinculación de la señora Blanca Isabel Cabrera, quien como lo advierte el tribunal puede tener un interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso, pero ello no implica un vicio en la legalidad de los actos demandados. Tampoco es posible advertir la relación que pretende construir la parte apelante entre la falta de vinculación de la señora Blanca Isabel Cabrera al proceso de cobro coactivo, con la excepción de calidad de deudor solidario propuesta frente al mandamiento de pago, que enmarca el debate de este proceso, cuando precisamente lo que busca dicha excepción es acreditar que la persona vinculada (deudor solidario) no tiene dicha responsabilidad legal frente al cobro que pretende ejecutar la administración.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, exp. 23018, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>24</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta del 24 de noviembre de 2022, exp. 26736, M.P. Milton Chaves García.



Por lo expuesto, no prospera el cargo de apelación.

### **Costas**

No habrá pronunciamiento frente a la primera instancia, dado que no se apeló la decisión del tribunal de no imponerla. En cuanto a esta instancia, se condenará en costas a la demandante por ser la parte vencida en el proceso, de conformidad con el numeral 4 del 365 del Código General del Proceso aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

Las agencias en derecho se tasan en un (1) SMMLV, en esta instancia de conformidad con el Acuerdo PCSJA-12355 del 28 de noviembre de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura. Por tanto, se ordenará al tribunal tramitar el respectivo incidente de liquidación, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del Código General del Proceso.

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

### **FALLA**

1. **Confirmar** la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, del 25 de abril de 2024.
2. **Condenar** en costas en segunda instancia a la parte demandante. En consecuencia, ordenar al tribunal que dé trámite al respectivo incidente, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

(Firmado electrónicamente)  
**WILSON RAMOS GIRÓN**

(Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

(Firmado electrónicamente)  
**CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ**

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