

CONCEPTO 16303 DE 2020

(junio 14)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

PARA XXXXX Director Regional Antioquia - 51010
DE: XXXXX Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa 1-0014
ASUNTO: Concepto efectos en proceso de cobro coactivo por admisión de demanda de nulidad y restablecimiento de derecho – ejecutoria título ejecutivo - suspensión o terminación proceso cobro coactivo

Mediante comunicación electrónica de fecha 1º de julio de 2020, sin radicar, solicita concepto que precise si hay lugar a la terminación o suspensión del proceso de cobro coactivo, dada la admisión de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la que se ataca el título ejecutivo base por el cual se inició proceso de cobro coactivo. Al respecto de manera comedida le informo:

Puntualiza en su consulta:

“En cuanto a la ejecutoria de los actos administrativos, vemos como tanto en el Estatuto Tributario en su artículo [829](#), numeral 4 y la Resolución Nro. 1235 del 18 de junio de 2014, artículo [19](#), numeral 4, se adiciona una circunstancia que impediría que a un acto administrativo se le imprimiera fuerza ejecutoria, la cual consiste en que cuando se haya interpuesto acción de restablecimiento del derecho y hasta tanto esta no se haya decidido en forma definitiva el acto carece de fuerza para ser ejecutoriado, así: (Negrillas y subrayado en el texto original)

“ARTÍCULO 19. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Cuando el título ejecutivo sea un acto administrativo, este deberá encontrarse ejecutoriado, lo cual, según el artículo [829](#) del Estatuto Tributario ocurre:

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
3. Cuando se renuncia expresamente a los recursos o se desista de ellos.
4. Cuando los recursos interpuestos o las acciones de restablecimiento del derecho, se hayan decidido en forma definitiva. (...)”

De acuerdo a lo anterior, así las cosas se observa que en materia de cobro coactivo se adiciona una regla especial que no se encuentra contemplada en la norma general, la cual sería en otras palabras que el acto queda ejecutoriado cuando la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo decide definitivamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que haya sido impuesta en contra de la entidad.

Por otro lado encontramos el artículo [37](#) de la Resolución Nro. 1235 del 2014, el cual nos indica

que cuando se encuentra pendiente un proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, que ataque el título ejecutivo, una vez proferido el acto que decida las excepciones o que ordene seguir adelante con la ejecución de la obligación, se suspenderá el proceso de cobro coactivo iniciado...

Así las cosas, vemos como el primer artículo referenciado nos habla de falta de ejecutoria por estar pendiente una decisión judicial, lo que impediría iniciar o en su defecto continuar con el proceso de cobro como tal por falta de firmeza del acto, lo que daría lugar a la terminación del proceso si la falta de ejecutoria es propuesta como excepción, atendiendo la literalidad del artículo [99](#), numeral 4 de la Resolución 1235 de 2014, y el segundo (artículo [37](#) de la Resolución Nro. 1235 de 2014) nos habla de la suspensión del proceso de cobro como tal”.

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

PRECEDENTES NORMATIVOS

Para el análisis del presente concepto se tendrán en cuenta los siguientes fundamentos normativos y jurisprudenciales:

Ley 1066 de 2006 “por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones” - artículo [5º](#)

Estatuto Tributario – artículos [829](#), [831](#), [833](#).

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) -Título IV – artículos [98](#) a [101](#)

Ley 153 de 1887 “Que adiciona y reforma los Códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887” – artículo 8.

Decreto 4473 de 2006 por el cual se reglamenta la Ley [1066](#) de 2006

Resolución [1235](#) del 2014, por la cual se adoptó el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en el SENA.

Concepto de 9 de agosto de 2007 - Radicación número: 11001-03-06-000-2007-00052-00(1835), Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado, Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

ANÁLISIS JURÍDICO

Con el fin de resolver el asunto planteado, se abordará en su orden lo relativo a la aplicación del Estatuto Tributario en el proceso de cobro coactivo, la ejecutoria o firmeza de los actos administrativos, el proceso administrativo de cobro coactivo y la suspensión o terminación del proceso de cobro coactivo

1º. PROCESO DE COBRO COACTIVO - APLICACIÓN DISPOSICIONES ESTATUTO

TRIBUTARIO

La Ley [1066](#) de 2006 “por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones” y su Decreto reglamentario 4473 de 2006, en concordancia con lo previsto en el título IV de la Ley [1437](#) de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, establece que las entidades públicas tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor, para lo cual deberán aplicar el procedimiento de cobro coactivo contenido en el Estatuto Tributario Nacional que lo contempla.

El Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley [1437](#) de 2011) regula el procedimiento administrativo de cobro coactivo.

“ARTÍCULO [100](#). REGLAS DE PROCEDIMIENTO. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular...” (Negrillas y subrayado fuera de texto)

2º. EJECUTORIA o FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROCESO DE COBRO COACTIVO

En relación con las circunstancias que dan firmeza o ejecutoria a un acto administrativo en el proceso de cobro coactivo, el artículo [829](#) del Estatuto Tributario dispone:

“ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso”.

3º. PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO EN EL SENA

En cumplimiento del artículo [2º](#) de la Ley 1066 de 2006 y de su Decreto reglamentario 4473 de 2006, en el SENA se expidió la Resolución [1235](#) de 2014, modificada por la Resolución [88](#) de 2018, por la cual se adoptó el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, la cual dispuso:

“ARTÍCULO 1o. Adoptar el Reglamento de Recaudo de Cartera en el Sena, a través del proceso Administrativo de Cobro Coactivo del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en los términos del procedimiento descrito en el Estatuto Tributario, como lo ordena el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y artículos 1o y 6o del Decreto número 4473 del 15 de diciembre de 2006, y demás normas concordantes.

“ARTÍCULO 4o. ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COACTIVO. El procedimiento administrativo coactivo es un procedimiento especial contenido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, por medio del cual las entidades deben hacer efectivos directamente los créditos a su favor, a través de sus propias dependencias, funcionarios y sin necesidad de acudir a la justicia ordinaria. Tiene como finalidad obtener el pago forzado de las obligaciones o recursos a su favor, mediante la venta en pública subasta de los bienes del deudor, cuando este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones.

Sobre la ejecutoria del título ejecutivo representado en un acto administrativo, el artículo 19 de la Resolución 1235 de 2014 prevé:

“ARTÍCULO 19. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Cuando el título ejecutivo sea un acto administrativo, este deberá encontrarse ejecutoriado, lo cual, según el artículo 829 del Estatuto Tributario ocurre:

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
3. Cuando se renuncia expresamente a los recursos o se desista de ellos.
4. Cuando los recursos interpuestos o las acciones de restablecimiento del derecho, se hayan decidido en forma definitiva.

PARÁGRAFO 1o. Los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo deberán ser remitidos al funcionario ejecutor, con la respectiva constancia de ejecutoria y demás documentos de conformidad con los lineamientos que fije esta resolución.

PARÁGRAFO 2o. No se entiende ejecutoriado un acto administrativo si la notificación no se efectuó con el lleno de las formalidades legales”.

En este punto conviene destacar lo contemplado en el artículo 831 del Estatuto Tributario respecto de las excepciones que pueden proponerse contra el mandamiento de pago en el proceso de cobro coactivo:

“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”.

Sobre el numeral 5° del precitado artículo [831](#) del Estatuto Tributario, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto de 9 de agosto de 2007, expresó:

“(…) En efecto, si se tiene en cuenta que las acciones contenciosas se instauran contra actos administrativos en firme, es decir, debidamente ejecutoriados, es menester interpretar que cuando la ley se refiere a las sentencias que deciden en forma definitiva las demandas instauradas contra actos que prestan mérito ejecutivo, está consagrando un nuevo momento para aplicar el principio de ejecutoria de los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo.

Bajo este contexto hay que entender que cuando el numeral 5o. del artículo [831](#) del E.T. dispone que la interposición de demandas de restablecimiento de derecho o de revisión de impuestos debe ser considerada como una de las excepciones contra el mandamiento de pago, lo hace, no porque la formulación de la demanda signifique que el acto que se impugna no esté ejecutoriado, sino porque con la acción se suspende la ejecución del mismo...”(Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consejero ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Radicación número: 11001-03-06-000-2007-00052-00(1835)

4°. SUSPENSIÓN DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO

El artículo [101](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto a la suspensión del proceso de cobro coactivo establece:

“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.

La admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo. Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y
2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares.

PARÁGRAFO. Los procesos judiciales contra los actos administrativos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo tendrán prelación, sin perjuicio de la que corresponda, según la Constitución Política y otras leyes para otros procesos”.

Por su parte, sobre la suspensión del proceso de cobro coactivo por estar pendiente las resultas del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el artículo [37](#) de la Resolución 1235 de 2014 preceptúa:

“ARTÍCULO 37. SUSPENSIÓN DEL PROCESO POR DEMANDA DEL TÍTULO EJECUTIVO ANTE EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La solicitud de suspensión del proceso de cobro coactivo, por estar pendiente el resultado del proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, solo procederá, a solicitud del ejecutado, una vez proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso. Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares, atendiendo los términos del artículo [101](#) de la Ley 1437 de 2011. Solo podrán levantarse las medidas si el deudor presenta mejor garantía a favor del Sena, por el monto total de la obligación.

También procederá la suspensión del proceso de cobro coactivo cuando medie demanda ante el contencioso administrativo sobre la resolución que resuelve las excepciones y ordena seguir adelante con la ejecución, cuando la autoridad judicial así lo disponga, en todo caso deberá suspenderse el proceso de cobro coactivo en la etapa de remate, hasta que haya pronunciamiento definitivo.

PARÁGRAFO. Cuando la medida cautelar practicada caiga sobre títulos de depósito judicial y exista proceso ante la jurisdicción contenciosa administrativa, solamente se podrá cambiar por una póliza de cumplimiento por el doble de la deuda objeto del proceso de cobro coactivo. La póliza debe constituirse a favor del Sena por el término que dure el proceso ante el contencioso y hasta el pago total de la obligación. Los costos que ello ocasione deben ser cubiertos por el deudor”.

CONCLUSIÓN

Como ha quedado expuesto, por mandato de la Ley [1066](#) de 2006 las entidades públicas tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor, para lo cual deberán regirse y aplicar el procedimiento de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario Nacional.

A su turno, el artículo [98](#) de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) dispone que las entidades públicas deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo, mediante el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario, en caso de que la entidad no tenga reglas especiales para su cobro.

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior y lo expuesto en su comunicación, se debe señalar:

(i) Sobre la ejecutoria del acto administrativo que sirve de fundamento para el cobro coactivo, encontramos que el contenido del artículo [19](#) de la Resolución 1235 de 2014 por la cual se adoptó el Reglamento de Recaudo de Cartera en el Sena, y contrario a lo expuesto en su comunicación, es del mismo tenor del artículo [829](#) del Estatuto Tributario, norma aplicable en forma directa y principal y no subsidiaria al proceso de cobro coactivo.

A continuación se presenta la comparación normativa, donde se podrá apreciar que en el proceso de cobro coactivo en el SENA no “se adiciona una regla especial que no se encuentra contemplada en la norma general” en relación con la ejecutoria de los actos.

ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 829

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
3. Cuando se renuncia expresamente a los recursos o se desista de ellos, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho [o de revisión de impuestos] se hayan decidido en forma definitiva, según el caso”.

RESOLUCIÓN 1235 DE 2014 – SENA – ARTICULO [19](#)

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
3. Cuando se renuncia expresamente a los recursos o se desista de ellos.
4. Cuando los recursos interpuestos o las acciones de restablecimiento del derecho, se hayan decidido en forma definitiva.

Significa lo anterior que conforme con lo previsto en la Ley [1066](#) de 2006 y en el Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley [1437](#) de 2011) en materia del proceso de cobro coactivo se aplican en forma directa y principal las disposiciones del Estatuto Tributario. En caso de que no existieren normas aplicables al caso controvertido en el Estatuto Tributario, debe acudir al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en su defecto al Código General del Proceso.

(ii) En relación con la suspensión del proceso de cobro coactivo, el artículo [101](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que (i) la admisión de la demanda contra los actos administrativos que deciden (ii) las excepciones a favor del deudor, (iii) los que ordenan llevar adelante la ejecución, (iv) los que liquiden el crédito o (v) contra el acto que constituye el título ejecutivo (vi) no suspende el procedimiento de cobro coactivo.

Sin embargo, únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y
2. A solicitud del ejecutado:
 - (i) Cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo.
 - (ii) Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares.

En armonía con lo previsto en el artículo [101](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Reglamento Interno de Cartera del SENA adoptado mediante Resolución 1235 de 2014 establece en su artículo [37](#) que la suspensión del proceso de cobro coactivo, por estar pendiente el resultado del proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, solo procederá, a solicitud del ejecutado, cuando se haya proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso.

Visto lo anterior, es preciso señalar que la aplicación de las normas referidas al proceso de cobro coactivo a que se ha hecho mención, no pueden aplicarse de forma aislada, sino que debe realizarse una interpretación armónica y sistemática de las mismas.

Así pues, para efectos del caso objeto de consulta, puede concluirse que el artículo [19](#) de la Resolución 1235 de 2014, acorde con el artículo [829](#) del Estatuto Tributario, establece que el acto administrativo que sirve de fundamento para el cobro coactivo se entiende ejecutoriado, entre otras causas, cuando “Cuando los recursos interpuestos o las acciones de restablecimiento del derecho, se hayan decidido en forma definitiva”, es decir, en el segundo supuesto cuando se hayan proferido las sentencias que deciden en forma definitiva las demandas instauradas contra los actos que prestan mérito ejecutivo. Como bien lo indicó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto antes referido, la ley consagró “un nuevo momento para aplicar el principio de ejecutoria de los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo”.

Ahora, a la luz de lo previsto en el artículo [37](#) de la Resolución 1235 de 2014, en consonancia con el artículo [101](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, si la demanda se presenta contra los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución o los que liquiden el crédito o contra el acto administrativo que constituye el título ejecutivo, y mientras no haya una decisión judicial de fondo, el proceso de cobro coactivo no se suspende, a menos que dicho acto haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En este evento, se suspenderá el proceso de cobro coactivo, hasta tanto se dicte sentencia que decida en forma definitiva el medio de control incoado contra dicho acto.

De igual manera, habrá lugar a la suspensión del proceso de cobro coactivo cuando medie solicitud del ejecutado y esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, a pesar de que se hubiese proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución. La demanda contra el acto administrativo que sirve de fundamento para el cobro coactivo, suspende la ejecución del acto, lo que lleva consigo a la suspensión del proceso de cobro coactivo.

Ahora bien, obsérvese que conforme con el artículo [831](#) del Estatuto Tributario podrá proponerse como excepción al mandamiento de pago “3. La de falta de ejecutoria del título”, caso en el cual, probada la excepción, se dará por terminado el procedimiento de cobro coactivo, tal como lo ordena el artículo [833](#) del Estatuto Tributario.

De lo anterior se infiere que si la falta de ejecutoria es propuesta como excepción, y ésta se encuentra probada, se dará por terminado el proceso de cobro coactivo.

Con todo, si se propone como excepción “5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso...., ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo” procede la suspensión del proceso de cobro coactivo, y la suspensión de la ejecución del acto, hasta tanto

haya una decisión definitiva sobre las demandas instauradas contra el título ejecutivo, lo cual no significa que el acto que se demanda no esté ejecutoriado, sino que la acción contencioso-administrativa suspende la ejecución del acto y por ende el proceso de cobro coactivo.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

Cordial saludo,

Antonio José Trujillo Illera

Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y

Producción Normativa - Dirección Jurídica

Dirección General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

