

CONCEPTO 16788 DE 2024

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: Gustavo Enrique Ochoa, Director (e) Regional Meta (geoa@sena.edu.co)
DE: Coordinadora Grupo Coordinación Nacional de Producción Normativa y Conceptos Jurídicos
ASUNTO: Respuesta a radicado 50-9-2024-001521 – Consulta sobre firmeza, ejecutoriedad y mérito ejecutivo del acto administrativo

Respetado Director Regional, cordial saludo.

Damos respuesta a la comunicación radicada con el consecutivo 50-9-2024-001521, mediante la cual solicita concepto, en torno a las siguientes inquietudes:

- “1. ¿Un acto administrativo mediante el cual se determinó una obligación dineraria a favor del SENA, por concepto de cartera no misional (doble mesada pensional y otros), proferido en el 2011 (en vigencia del Decreto 01 de 1984), notificado en el 2022, con constancia de ejecutoria de abril de 2022, 10 años después de su expedición, prestaría mérito ejecutivo y podría ser cobrado o ejecutado por el área de cobro coactivo?”
2. ¿Haber notificado un acto administrativo mediante el cual se determinó una obligación dineraria a favor del SENA 10 años después de su expedición afecta la firmeza y ejecutoriedad de este?
3. ¿Operaría alguna causal de caducidad o prescripción frente a un acto administrativo proferido en el 2011, mediante el cual se determinó una obligación dineraria a favor del SENA, por hechos ocurridos en el 2011, notificado y con constancia de ejecutoria del 2022?
4. ¿Cuál es el término de prescripción de las obligaciones generadas por concepto de doble mesada pensional y desde cuando se empieza a contabilizar dicho término?”

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

- Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), arts. [43](#), [47](#), [62](#), [64](#) y siguientes.
- Ley 1437 de 2011 (Código de Proc. Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, art. [99](#)).
- Estatuto Tributario, arts. [817](#), [828](#).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 15Dic2011, radicado 11001-03-26-000-

1999-00035-01 (16671), ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto radicado 11001-03-06-000-2004-01591-00, ponente: Enrique José Arboleda Perdomo.

- Consejo de Estado – Sección Cuarta, Sentencia del 18 de julio de 2011, radicado 25000-23-27-000-2007-00219-01 / 17894, ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

- Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 1995, ponente: Hernando Herrera Vergara.

- Resolución 1235 de 2014, (Reglamento de recaudo de cartera en el SENA), arts. [7](#), [15](#), [17](#), [18](#), [43](#).

- Conceptos SENA 23721 de 2017, [67856](#) de 2018, 98591 de 2021.

ANÁLISIS JURÍDICO

Como se establece en el alcance de este documento, la Coordinación Nacional de Producción Normativa y Conceptos Jurídicos no resuelve ni se pronuncia sobre asuntos o casos mediante los cuales se pretenda resolver problemáticas de carácter particular y concreto. En el presente caso se observa que la consulta está referida a las condiciones de firmeza y ejecutoriedad de un acto administrativo que, por su naturaleza y características, hace o hará parte de un proceso de cobro.

En efecto, la consulta se concentra en el análisis particular de un acto administrativo expedido en 2011, notificado por edicto en 2022, y cuyo objeto específico consiste en restituir unas sumas “por concepto de la compensación del mayor valor de las mesadas que le pagó la Regional Meta en el período comprendido entre agosto y el 15 de octubre de 2011, tiempo en el cual recibió doble mesada pensional (SENA – ISS) (...)”, junto con otras disposiciones dictadas en relación con el asunto que le dio origen.

A esto, agrega en su descripción de los antecedentes, que “según la constancia de ejecutoria trasladada a este Despacho, el acto administrativo quedó en firme en abril de 2022, es decir, más de 10 años después de su expedición.”

De lo anterior se destaca que la consulta hace referencia concreta a un acto administrativo expedido y notificado, con la característica adicional de tener la finalidad de servir como título ejecutivo en un proceso de cobro coactivo, y que las inquietudes formuladas en torno a dicho acto, se relacionan con su firmeza y ejecutoriedad.

Estas condiciones, sumadas a que las preguntas se dirigen a determinar si operó alguna causal de prescripción o caducidad y los términos precisos para contabilizarla, impide un pronunciamiento sobre aspectos particulares del acto administrativo que está amparado por el principio de presunción de legalidad, de sus atributos como título ejecutivo, ni de la exigibilidad de la obligación porque, en principio, todas esas cuestiones deben ser analizadas y resueltas dentro del proceso de cobro coactivo.

Por este motivo, se hará una referencia general a los temas que trata la consulta en relación con el acto administrativo (firmeza, ejecutoriedad y mérito ejecutivo) y el fenómeno de la prescripción, teniendo en cuenta principalmente las disposiciones del Código Contencioso Administrativo (Decreto [01](#) de 1984), vigente hasta el 2 de julio de 2012, por tratarse la consulta de un acto administrativo expedido antes de esa fecha.

En primera medida, será necesario referirse al principio de presunción de legalidad y al carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, como atributos del acto administrativo, que no presentan diferencia en su concepto o alcance entre la regulación que contenía el Código Contencioso Administrativo (Decreto [1](#) de 1984) y el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley [1437](#) de 2011).

El artículo [64](#) del Código Contencioso Administrativo establecía que “salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados”. Por su parte, el artículo [66](#) disponía que “salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo (...)”.

La presunción de legalidad es un atributo del acto administrativo que deriva de su naturaleza de manifestación unilateral de la voluntad de las autoridades públicas, y cuenta con un carácter vinculante tanto para la Administración, que debe ejecutar las decisiones que consigna en ellos, como para los particulares en quienes recaigan las órdenes que imparta.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido la naturaleza y finalidad de esta presunción, por ejemplo, al manifestar que: “El acto administrativo es la manifestación unilateral de la voluntad de una autoridad, en ejercicio de una función o potestad administrativa, que contiene una decisión expresada en la forma prevista en la Ley, con efectos jurídicos vinculantes para crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones en situaciones generales o particulares para los administrados o para la propia Administración, y que en el orden jurídico se presume su legalidad, es decir, su veracidad y, además, que fue dictado según la ley y que su contenido es ajustado a derecho, mientras no sean anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (art. [66](#) C.C.A.). Se trata de una presunción iuris tantum, o sea que admite prueba en contrario, pero por principio solo puede ser desvirtuada ante el juez administrativo y que fluye, como ha indicado el Consejo de Estado, del principio de legalidad como base de la actividad de la administración. Por eso, el acto administrativo debe ser cumplido, obliga a los particulares y permite que la Administración pueda ejecutarlo, sin necesidad de acudir a la autoridad judicial (artículos [64](#) y ss. del C.C.A.), pues ya se indicó, su actividad está revestida de una presunción de legalidad de sus actos, que trae aparejado el deber del administrado de dar cumplimiento de los mismos.” [Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 15 de diciembre de 2011, radicado 11001-03-26-000-1999-00035-01 (16671), Ponente: Ruth Stella Correa Palacio]

Por el contenido de las disposiciones normativas citadas, en el extracto citado se precisa que la legalidad del acto solo puede ser desvirtuada ante el juez administrativo, a través de los medios de control que dispuso la Ley. Adicional a esto, la presunción de legalidad se relaciona con el principio de seguridad jurídica, que obliga a su ejecución mientras el acto administrativo subsista. El Consejo de Estado afirmó en concepto de 4 de diciembre de 2004, lo siguiente: “Es también claro que como sustento de la presunción de legalidad de los actos administrativos y de la existencia de la caducidad de las acciones contencioso administrativas se encuentra la seguridad jurídica, entendiéndose que es un valor o principio fundamental que irriga el derecho, de tal suerte que ante situaciones jurídicas que han permanecido en el tiempo sin que los interesados pidieren su revisión judicial por haber tenido un nacimiento espurio, el derecho ordena que continúen, pues se generan menos daños a la sociedad con el mantenimiento de tal

situación, que con una tardía declaración de nulidad.” [Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 11001-03-06-000-2004-01591-00, ponente: Enrique José Arboleda Perdomo]

En cuanto al carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, lo dispuesto en el artículo [64](#) del Código Contencioso Administrativo es igualmente claro al darles ese atributo, bajo la condición de que hayan quedado “en firme”.

La firmeza del acto administrativo es condición para que este pueda producir efectos, y tratándose de uno de carácter particular y concreto, presupone su existencia, así como su notificación y la ocurrencia de una de las causales que señalaba el artículo [64](#) del Código Contencioso Administrativo. En Sentencia C-069 de 1995 (ponente Hernando Herrera Vergara), la Corte Constitucional se refiere a este tema así: “La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro, está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual.”

En cuanto a la eficacia, es decir, la capacidad de producir efectos jurídicos, en la citada Sentencia agregó: “La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente.”

El artículo [43](#) del Código Contencioso Administrativo establecía la regla general de publicidad de los actos administrativos, según la cual, estos no serían obligatorios para los particulares mientras no sido publicados en el Diario Oficial, mientras en el artículo [44](#) establecía la regla para los actos de carácter particular y concreto, así: “Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.” La notificación seguía un procedimiento específico y se realizaba con una serie de requisitos formales y materiales, incluso el dispuesto por el artículo [47](#) de ese Código, es decir, la condición de que en su texto se indicaran “los recursos que legalmente proceden contra las decisiones de que se trate, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.”

La firmeza se concretaba, entonces, con el cumplimiento de una de las condiciones señaladas en el artículo [62](#) del Código Contencioso Administrativo, que disponía: “Los actos administrativos quedarán en firme: 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso. 2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido. / 3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos. / 4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.”

Cumplidas estas condiciones, el artículo [64](#) del Código Contencioso Administrativo se refiere a la fuerza ejecutoria del acto administrativo, como la facultad de la Administración de hacerle

producir los efectos para los que haya sido expedido, incluso en contra de la voluntad de los particulares, es decir, haciéndolos oponibles a estos. Dicho artículo disponía: “Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismo, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.”

Como lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia que se ha citado, “la fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad (...), siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene según el artículo [62](#) del Decreto 01 de 1984 (...).”

Ahora bien, puede agregarse que, del mismo modo que sucede con la legalidad del acto administrativo, su carácter ejecutivo y ejecutorio está amparado por una presunción de legalidad, que obliga a su cumplimiento mientras no hayan sido anulados o suspendidos por el juez contencioso, aunque sobre el mismo, pueda darse el fenómeno de la pérdida de fuerza ejecutoria.

El artículo [66](#) del Código Contencioso Administrativo disponía lo siguiente: “Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: 1. Por suspensión provisional. / 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. / 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. / 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. / 5. Cuando pierdan su vigencia.”

En resumen, sobre el efecto de la notificación para la configuración de la firmeza y ejecutoria del acto administrativo, se puede citar lo manifestado por el Consejo de Estado en relación con el control reservado al juez sobre la forma en que se haya realizado: “De acuerdo con el artículo [64](#) del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo son suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar las acciones dirigidas a cumplirlos. La firmeza de tales actos es indispensable para que se ejecuten aún en contra de la voluntad de los interesados. A la luz de esta disposición emana la característica de ejecutoriedad de los actos administrativos, en virtud de la cual la Administración puede imponerlos naturalmente mediante las actuaciones; sujetándola a la firmeza de los mismos, es decir, a su carácter ejecutivo, que sólo se da en los casos señalados por el artículo [62](#) ibídem. Como tal, la firmeza presupone el debido conocimiento de las decisiones administrativas por parte de sus destinatarios a través de los mecanismos de notificación legalmente establecidos. Así, la notificación de los actos administrativos, como medio a través del cual el administrado conoce las decisiones que lo afectan y puede oponerse a las mismas, es un elemento esencial del derecho fundamental al debido proceso, pues mientras los actos no se notifiquen no producen efectos ni son oponibles a sus destinatarios (artículo [48](#) del Código Contencioso Administrativo). En ese escenario, la notificación pasa a ser un presupuesto esencial del derecho de defensa, porque la efectividad de su ejercicio depende del íntegro conocimiento de las decisiones objeto de contradicción. La Sala ha señalado que la falta o indebida notificación del acto definitivo, no es per se causal de nulidad de los actos administrativos (artículo [84](#) del Código Contencioso Administrativo), sino de su inoponibilidad, pues la violación del debido proceso como motivo de ilegalidad refiere a la formación del acto, no a las cuestiones posteriores a su expedición, como los defectos en su

notificación. No obstante, siendo la notificación un elemento esencial del debido proceso, como ya se precisó, corresponde al juez contencioso velar porque se realice conforme con las normas procesales que la regulan y, en esa medida, salvaguardar la constitucionalidad de la actuación fiscalizadora en los juicios contra los actos administrativos que definen la misma (...).” (Consejo de Estado – Sección Cuarta, Sentencia del 18 de julio de 2011, radicado 25000-23-27-000-2007-00219-01 / 17894, ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez)

De lo dicho hasta este punto, además de la presunción de legalidad del acto administrativo, se puede resaltar que este se puede ejecutar bajo la condición de su firmeza que implica su notificación como requisito para su oponibilidad, y que la falta o indebida notificación no ocasiona su nulidad, aunque corresponde al juez contencioso valorar, dentro del respectivo juicio, que se haya realizado de conformidad con las normas procesales.

En ese sentido, se puede considerar que la ley prevé que la falta de notificación le resta al acto administrativo la capacidad de producir efectos; luego, mientras no se notifique, no es oponible ni ejecutable. Por esa misma razón, en tanto no se realice la notificación de un acto administrativo no se afecta su existencia, pero lo hace ineficaz hasta que se cumpla con esa condición para predicar su firmeza y ejecutoriedad. En tales condiciones, resulta razonable que no se encuentre norma que establezca un plazo límite para realizar la notificación, en tanto su ausencia conlleva su propio efecto de restarle eficacia al acto. Sin embargo, realizada esta, la Ley le otorga el beneficio de la presunción de legalidad, que solo puede ser desvirtuada ante el juez competente.

Hasta aquí se han abordado las cuestiones relativas a los atributos del acto administrativo, como manifestación unilateral de la voluntad de la Administración, es decir, en sus aspectos generales, que se sujetan a las reglas propias del procedimiento administrativo.

Ahora se hablará del mérito ejecutivo, en el caso de los actos administrativos que imponen obligaciones dinerarias a un particular, que estando en firme y habiendo adquirido su carácter ejecutivo y ejecutorio, siguen el procedimiento para su cobro, lo que supone el cumplimiento de unas reglas especiales sobre aspectos formales del documento como título ejecutivo y aspectos sustanciales de la obligación que contiene.

En términos generales, se entiende que el mérito ejecutivo se atribuye a los documentos que el ordenamiento jurídico denomina “títulos ejecutivos”, que contienen una obligación a cargo de un tercero y a favor del SENA, que para el asunto que nos ocupa es dineraria. El mérito ejecutivo se identifica con la suficiencia del documento para exigir su pago por la vía del cobro coactivo o judicial. Este se reúne a partir del cumplimiento de unos requisitos de forma y contenido, y unos atributos sustanciales de la obligación que contiene, que se resumen en que esta sea clara, expresa y exigible.

Por otra parte, el mérito ejecutivo es una cualidad propia de determinados documentos, que se adquieren en virtud de disposiciones legales. En relación con las entidades estatales, el artículo [99](#) de la Ley 1437 de 2011 enuncia los documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado: “Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos: 1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo [104](#), la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la Ley. (...)”

En relación con los actos administrativos y su mérito ejecutivo, de la norma citada se desprenden dos condiciones determinantes: que esté ejecutoriado y conste una obligación clara, expresa y exigible. Por esta razón, cuando por la gestión institucional se producen actos administrativos que imponen obligaciones monetarias contra un particular y a favor del SENA, debe observarse que la obligación sea clara, expresa, y que al momento de exigir su pago o gestionar su cobro, la obligación sea exigible.

Ahora bien, todos estos aspectos están particularmente regulados en la Resolución [1235](#) de 2014, “mediante la cual se adopta el reglamento de recaudo de cartera en el SENA, a través del proceso administrativo de cobro coactivo”. Así, por ejemplo, en el artículo 15 define el título ejecutivo y dispone que, de conformidad con el artículo 828 del Estatuto Tributario, “se harán efectivos por cobro coactivo administrativo los siguientes títulos: (...) 8. Mayores valores pagados en las mesadas pensionales como consecuencia de la compartibilidad de la pensión de jubilación con otra entidad de previsión social. (...) 12. Demás obligaciones en dinero que sean objeto de cobro administrativo y que consten en títulos ejecutivos, claros, expresos y exigibles a favor del SENA.”

En el artículo [17](#), la Resolución 1235 de 2014, enuncia las características de los títulos ejecutivos: “1. Siempre son documentales, es decir, se trata de documentos escritos. / 2. La obligación consiste en pagar una suma líquida de dinero. / 3. Si se trata de actos administrativos, estos deben encontrarse ejecutoriados para ser exigibles. / 5. Deben contener obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles.”

En cuanto a los requisitos esenciales del título ejecutivo, referidos a la obligación que contiene, los trata así en el artículo [18](#): “1. Que sea clara. Significa que no debe dar lugar a equívocos, es decir, que se encuentre plenamente identificado el deudor, la naturaleza de la obligación, los factores que la determinan. / 2. Que sea expresa. Es decir, que en el documento se encuentre plasmada la obligación sin que sea necesario hacer un análisis lógico para inferirla. / 3. Que sea actualmente exigible. Que no medie plazo o condición para el pago de la misma, y si se trata de actos administrativos, que se hayan resuelto los recursos interpuestos o que los mismos no se hayan interpuesto en tiempo.”

Esta última condición, la relacionada con los recursos, se identifica con la ejecutoria del acto administrativo como se trató antes, y en este Reglamento se desarrollan en el artículo 19 que alude también a lo dispuesto en el artículo [829](#) del Estatuto Tributario, y en resumen deriva de la ejecutoria de la improcedencia, no presentación, renuncia, desistimiento y resolución o decisión definitivo de los recursos.

El procedimiento para adelantar la gestión de cobro en el SENA prevé, como se encuentra en el artículo 43 del Reglamento, que las Regionales adelanten “todas las acciones necesarias para el recaudo de las obligaciones a favor del SENA, que sean susceptibles de ser exigidos a través de un cobro coactivo y que consten en títulos ejecutivos claros, expresos y actualmente exigibles”.

Esto implica, como el mismo artículo señala, que entre otras actividades deba realizar el estudio del título, verificar que esté debidamente conformado y ejecutoriado, y “tener presente el término estipulado legalmente para hacer efectivo el derecho en él consignado, es decir, que este derecho no haya fenecido por el transcurrir del tiempo”. Al respecto, en el numeral 4 indica que “para iniciar el proceso de cobro coactivo se debe atender cuando ocurre la extinción del derecho que se quiere cobrar, razón por la cual se debe tener presente los siguientes términos: (...) b. Tres (3) años para las siguientes obligaciones: - Los mayores valores pagados en las mesadas pensionales

como consecuencia de la compartibilidad de la pensión de jubilación con otra entidad de previsión social. Tres (3) años contados a partir del momento en que nace el derecho para la entidad, de reclamar los dineros pagados de más, es decir, desde el momento en que se le entregaron al pensionado los dineros que debe restituir.”

En nuestro criterio, lo anterior es suficientemente claro para que el funcionario ejecutor tenga una noción clara de la exigibilidad de una obligación, a partir de la relación que establezca entre el momento en que se origina y el momento en el que se pretende su cobro, atendiendo a la condición de que debe constar en un acto administrativo, cuya efectividad dependía, en todo caso, de su firmeza.

Este último punto nos obliga a mencionar algunas funciones del ejecutor de cobro que relaciona el artículo 7 del Reglamento interno de recaudo cartera del SENA, según el cual, “en desarrollo de la competencia otorgada a los funcionarios ejecutores, estos están facultados para: (...) 11. Adelantar el estudio del título ejecutivo con el fin de determinar si este cumple con los requisitos para ser objeto de cobro mediante proceso administrativo de cobro coactivo. 12. Decretar la prescripción, de oficio o a petición de parte, de las obligaciones en él contenidas, de conformidad con lo establecido en el inciso 2º del artículo del artículo 817 del Estatuto Tributario.”

No obstante, en este punto es pertinente mencionar que el artículo [817](#) del Estatuto Tributario hace referencia a la prescripción de la acción de cobro, así: “La acción de cobro de las obligaciones fiscales prescriben en el término de cinco (5) años, contados a partir de: (...) 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión. / La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte.”

Aquí es importante distinguir la referencia a extinción de la obligación, entre cuyas causales se encuentra la prescripción, y la prescripción de la acción propiamente dicha, que es a lo que se refiere la norma. En Concepto 67856 de 2018 se dijo lo siguiente: “El artículo [4](#) de la Ley 1066 de 2006 establece que el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada respectiva, esto es, que el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales, así como la obligación correlativa de su pago por cada una de las entidades concurrentes, si bien solo nace cuando el desembolso de cada mesada se ha hecho efectivo al jubilado, son razones de orden público y seguridad jurídica las que exigen que estas obligaciones tengan un plazo extintivo o liberatorio, entendiéndose que lo que se extingue es el derecho subjetivo de la entidad a recobrar, sin que ello signifique la autorización a un destino diferente de los recursos de la seguridad social, ni el desconocimiento del principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional.” Previo a esa conclusión, en ese concepto se dijo: “De acuerdo con lo anterior, se concluye que la norma establece un tiempo determinado para el ejercicio de los derechos, dentro del cual se debe solicitar su reconocimiento para su disfrute, así transcurrido dicho término sin dicha actuación, dicho comportamiento se traduce en la pérdida de interés de su titular, que puede terminar con la pérdida del derecho.”

Teniendo presente que el artículo [817](#) del Estatuto Tributario establece una regla respecto de la acción de cobro, que no hace propiamente una referencia a la extinción de la obligación por prescripción por cuanto estas no pueden asimilarse, consideramos prudente mencionar que habría una limitante frente a la posibilidad de declarar de oficio la extinción referida en el numeral 12 de artículo 7 del Reglamento interno de recaudo de cartera, por efecto de lo dispuesto

en el artículo [2513](#) del Código Civil: “El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla; el juez no puede declararla de oficio.”

Para concluir debemos mencionar que la Coordinación Nacional de Producción Normativa y Conceptos Jurídicos encuentra claros los supuestos y criterios que debe tener en cuenta el funcionario ejecutor, todos previstos en el Reglamento interno de recaudo de cartera del SENA. Estas normas, sumadas a las que se aplican a los actos administrativos servirán para la toma de decisiones que podrá adoptar en el proceso que se adelante para el cobro de la obligación a favor del SENA, en ejercicio de sus competencias como funcionario ejecutor.

CONCLUSIONES

De conformidad con la normatividad expuesta y con el ordenamiento vigente, el acto administrativo expedido y notificado, goza de presunción de legalidad y adquiere, reunidas las condiciones normativas, carácter ejecutivo y ejecutorio, que goza de la misma presunción. Por efecto de la presunción de legalidad, esta solo se puede desvirtuar ante el juez contencioso, en ejercicio de los medios de control. En tal sentido, la Coordinación Nacional de Producción Normativa y Conceptos Jurídicos no puede pronunciarse sobre la legalidad del acto, de su notificación y de su fuerza ejecutiva y ejecutoria.

En cuanto a su condición de título ejecutivo, que depende de la reunión material y sustancial de los requisitos para que se predique el mérito del acto administrativo para ser ejecutado por la vía del cobro coactivo, conforme al ordenamiento y la reglamentación expedida por el SENA, es susceptible de valoración por el funcionario encargado de su ejecución, por lo que tampoco es viable que la Coordinación Nacional de Producción Normativa y Conceptos Jurídicos se pronuncie sobre esas condiciones particulares del acto administrativo que constituye título ejecutivo, tanto por sus competencias como por efecto de la presunción de legalidad a la que se ha aludido.

De similar manera ocurre con la valoración que se haga sobre la exigibilidad de la obligación que integra el acto administrativo, específicamente en cuanto a su eventual prescripción, pues se trata de un juicio de valor y una posible declaración que solo puede darse en curso del proceso de cobro coactivo, en ejercicio de los mecanismos previstos para ello, con la condición adicional de que debe ser alegada. En ese sentido, no podemos pronunciarnos sobre la prescripción o no de la obligación que, en caso de proceder, solo puede ser declarada por el funcionario ejecutor en la respectiva etapa del proceso de cobro en que pueda alegarse y declararse.

Cordialmente,

MARTHA BIBIANA LOZANO MEDINA

Coordinadora

Grupo Coordinación Nacional de Producción Normativa y Conceptos Jurídicos

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)

