

CONCEPTO 50785 DE 2021

(junio 25)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DE: XXXXXXXXXXXX Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa 1-0014

ASUNTO: Concepto precisiones capacidad consorcios y uniones temporales en procesos de cobro coactivo – responsabilidad de los integrantes

Mediante comunicación electrónica de fecha 22 de junio de 2021 radicada con el número 9-2021-007974 solicita precisar el contenido del concepto con radicado CPM No. 8-2021-002601 fechado el 01/06/2021 denominado “Concepto jurídico comparecencia en proceso administrativo de cobro coactivo de un título ejecutivo de Consorcios y Uniones Temporales” de acuerdo con los siguientes planteamientos que resumimos:

- La sentencia SL-676-2021 definió que las uniones temporales y consorcios gozan de capacidad para comparecer a un proceso a través de su representante legal para hacer efectivos tales derechos y obligaciones en un proceso judicial. Para efectos del proceso coactivo es necesario indicar que su naturaleza es meramente administrativa, por lo cual, existe duda para el despacho de cobro coactivo si es válido homologar dicho alcance jurisprudencial a un proceso que no es judicial.

Para los procedimientos administrativos de cobro coactivo, se aplican las normas especiales que para el caso es la Resolución [1235](#) de 2014 y, en aquello que no haya regla especial, se regirá por lo dispuesto en el Estatuto Tributario y en el título IV del CPA

- Ahora bien, la existencia de la obligación a favor del SENA bien sea por FIC o cuotas de contrato de aprendizaje por lo general es fiscalizada y constituida tiempo después de la liquidación del contrato estatal que originó el nacimiento del consorcio/unión temporal, por lo cual, en este caso, cuando se proceda al cobro coactivo las medidas cautelares como embargo se podrán entender como aplicadas a un deudor inexistente. Esto si se insiste en que el deudor del acto administrativo, título ejecutivo, sea el consorcio y no sus integrantes.

- Los acuerdos consorciales y las uniones temporales se han llamado acuerdos de colaboración o de agrupación, dado que son formas de compartir riesgos entre personas naturales o jurídicas que se unen con un fin de contratar con entidades públicas, por una duración limitada en el tiempo, pues se crean para la ejecución de un contrato en específico. Siendo su diferencia específica la posibilidad de que quienes la integran determinen cuál ha de ser el alcance y contenido de la participación de cada uno en la ejecución del objeto contratado, de tal manera que, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria por el cumplimiento de la propuesta y del contrato, los efectos de los actos sancionatorios recaigan exclusivamente sobre la persona que incurrió en la falta o en el incumplimiento de que se trate.

- Así las cosas, pareciera un error dar un tratamiento igual a ambas figuras para efecto de la

constitución de los títulos ejecutivos, puesto que en el caso de las uniones temporales es necesario analizar si hubo o no acuerdo para su conformación y los términos en que este se pactó.

- De acuerdo a lo anterior, consideramos necesario que en el caso en que aplique, deben discriminarse los deudores de las uniones temporales para que los efectos de los actos sancionatorios recaigan exclusivamente sobre la persona que incurrió en la falta o en el incumplimiento de que se trate, con el ánimo que los despachos de cobro coactivo puedan realizar lo que les compete de manera precisa y se de cumplimiento a que las obligaciones sean claras, expresas y exigibles, puesto que en dicha instancia no es viable discutir sobre cuestiones previas a la constitución del título ejecutivo objeto de cobro.

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.

ANÁLISIS JURÍDICO

La Coordinadora del Grupo de Promoción y Relaciones Corporativas de la Regional Antioquia mediante comunicación electrónica de fecha 27 de abril de 2021 con radicado 9-2021-005356 consultó sobre si es procedente el proceso administrativo de cobro coactivo respecto de un título ejecutivo de los Consorcios y Uniones Temporales según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia SL676-2021.

El Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa de la Dirección Jurídica dio respuesta a la consulta formulada mediante oficio radicado con el número CPM No. 8-2021-002601 de fecha 1o de junio de 2021 (NIS: 2021-02-108893) en el cual se señaló:

- En cuanto a la capacidad para contratar, el artículo [6](#) de la Ley 80 de 1993 indica que pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales. Las personas jurídicas nacionales y extranjeras deberán acreditar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más.

- De acuerdo con lo expuesto en la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, proferida el 25 de septiembre de 2013, ratificada por medio de la Sentencia del 10 de septiembre de 2014, y retomada por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia SL 676-2021, se precisa que las uniones temporales y consorcios sí tienen capacidad para ser parte y comparecer ante un proceso a través de su representante legal, y sin que deba constituirse un litisconsorcio necesario con cada uno de sus integrantes, y en esa medida pueden responder por las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato.

- El proceso de cobro coactivo tiene unas características propias encaminadas a obtener el pago

de las sumas adeudadas a las entidades públicas. Tiene semejanza con el proceso ejecutivo, puesto que ambos tienen como finalidad obtener el recaudo de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título y la aplicación de medidas cautelares para hacer efectivo el pago; pero se diferencian en cuanto el proceso de cobro coactivo es de carácter administrativo y no requiere la intervención judicial, pues las entidades públicas están facultadas para cobrar directamente las acreencias a su favor.

Pues bien, acorde con lo anterior y teniendo en cuentas las inquietudes planteadas en su comunicación, es necesario hacer las siguientes precisiones:

1o. CAPACIDAD DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES PARA COMPARECER AL PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO

La capacidad para contratar por parte de los consorcios y uniones temporales se encuentra prevista expresamente en la Ley [80](#) de 1993 y ha sido reconocida ampliamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

El artículo [6o](#) de la Ley 80 de 1993 “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, dispuso:

“ARTICULO [6o](#). DE LA CAPACIDAD PARA CONTRATAR. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales.

Las personas jurídicas nacionales y extranjeras deberán acreditar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más”. (Negrillas y subrayado fuera de texto)

Sobre la capacidad de los consorcios y uniones temporales para contratar, la Corte Constitucional en Sentencia C- 949 de 2001 señaló:

“ (...) La Ley [80](#) de 1993, al crear las figuras de los consorcios y uniones temporales y constituir las como sujetos de la contratación administrativa, reconoce una realidad del mundo negocial que son los denominados "contratos de colaboración económica", que en la hora actual se celebran para la efectiva realización de proyectos de contratación pública altamente especializados e intensivos en capital y así mismo indispensables para que el Estado Social de Derecho, cumpla los cometidos para los cuales fue instituido (Preámbulo y artículos [1](#) y [2](#) Superiores).

En torno a la capacidad contractual de los consorcios y uniones temporales la jurisprudencia constitucional ha expresado que el Estatuto de contratación les reconoce este atributo sin exigirles como condición de su ejercicio la de ser personas morales. También ha dicho que el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

(...)

Debe anotarse que en la intervención de los consorcios y uniones temporales como uno de los extremos de la relación contractual, la autonomía de la voluntad está expresada por las actuaciones de sus miembros, que son los que al celebrar el respectivo contrato finalmente responden por las acciones u omisiones que se presenten con ocasión de la gestión contractual consorcial o de la asociación temporal.

Y si quienes actúan en nombre de los consorcios y uniones temporales son personas naturales que de conformidad con la ley civil tienen capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, es preciso señalar, que tales personas son las llamadas a responder en el evento en que se presenten acciones u omisiones de las cuales se puedan derivar algún tipo de responsabilidad...”.

Posteriormente, como se analizó en el Concepto CPM No. 8-2021-002601, la Sección Tercera del Consejo de Estado en la Sentencia de 25 de septiembre de 2013, al modificar y unificar la jurisprudencia sobre la capacidad de los consorcios y uniones temporales para comparecer a un proceso judicial, expresó:

“ (...) Así pues, la capacidad de contratación que expresamente la Ley [80](#) otorgó y reconoció a los consorcios y a las uniones temporales, en modo alguno puede entenderse agotada en el campo de las actuaciones que esas organizaciones pueden válidamente desplegar en relación o con ocasión de su actividad contractual –incluyendo los actos jurídicos consistentes en la formulación misma de la oferta; la notificación de la adjudicación; la celebración, ejecución y liquidación del respectivo contrato estatal–, sino que proyecta sus efectos de manera cierta e importante en el campo procesal, en el cual, como ya se indicó, esas organizaciones empresariales podrán asumir la condición de parte, en cuanto titulares de derechos y obligaciones, al tiempo que podrán comparecer en juicio para exigir o defender, según corresponda, los derechos que a su favor hubieren surgido del respectivo procedimiento administrativo de selección contractual o del propio contrato estatal, puesto que, según lo dejó dicho la Corte Constitucional, la capacidad de contratación que a los consorcios y a las uniones temporales les atribuyó el artículo [60](#) de la Ley 80 “(...) comprende tanto el poder para ser titular de derechos y obligaciones e igualmente la facultad de actuación o ejercicio para hacer reales y efectivos dichos derechos.

(...).

También hay lugar a señalar que si con sujeción a las previsiones de los artículos [60](#), [70](#) y [70](#) de la Ley 80, en un contrato estatal celebrado por un consorcio o por una unión temporal a través de su representante, se incorpora una cláusula compromisoria, la misma estará llamada a generar importantes efectos de índole procesal, como aquellos relacionados con la determinación del juez del contrato, por lo cual resultaría incompatible tener a esa cláusula, pactada por el representante del consorcio o de la unión temporal, como fuente de la habilitación y determinación de la competencia de los árbitros pero, a la vez, negarle a esa misma organización empresarial la posibilidad de promover o concurrir al respectivo proceso arbitral por intermedio de su representante. Para corroborar el sentido y el alcance de la norma legal que le atribuye al representante del consorcio o de la unión temporal la facultad de actuar en nombre de la respectiva agrupación para todos los efectos, además de lo dicho importa resaltar que la misma Ley [80](#), en su apartado 22.4, al regular aspectos relacionados con el registro de proponentes

determinó con claridad que “[c]uando se trate de personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de personas jurídicas privadas extranjeras que no tengan establecida sucursal en Colombia (...) deberán acreditar en el país un apoderado domiciliado en Colombia debidamente facultado para presentar la propuesta y celebrar el contrato, así como para representarlas judicial y extrajudicialmente”...

De lo anterior se infiere que a la luz de lo contemplado en los artículos [6](#) y [7](#) de la Ley 80 de 1993, el Consejo de Estado en la Sentencia del 25 de septiembre de 2013 (expediente 19.933), unificó la jurisprudencia en torno de la capacidad de los consorcios y uniones temporales para constituirse en parte procesal.

Es evidente que el fallo proferido por el Consejo de Estado se refiere a un proceso judicial, pues en dicha instancia se trataba de resolver un recurso de apelación interpuesto contra un fallo proferido dentro de un proceso contencioso administrativo de controversias contractuales.

De esta suerte, en nuestro criterio, no es dable aceptar la tesis que indica que la capacidad procesal que legalmente les asiste a los consorcios y a las uniones temporales para comparecer como sujetos en los procesos en los cuales se debatan asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o con ocasión o por causa de la actividad contractual de las entidades estatales, sólo es predicable o aplicable en procesos judiciales y no en otros procesos como el proceso de cobro coactivo dada su naturaleza administrativa.

Obsérvese, como antes quedó señalado, que en la providencia del 25 de septiembre de 2013 el Consejo de Estado frente a la cláusula compromisoria pactada en un contrato, expresa con meridiana claridad que “resultaría incompatible tener a esa cláusula, pactada por el representante del consorcio o de la unión temporal, como fuente de la habilitación y determinación de la competencia de los árbitros pero, a la vez, negarle a esa misma organización empresarial la posibilidad de promover o concurrir al respectivo proceso arbitral por intermedio de su representante”. [Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Sala Plena Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia de 25 de septiembre de 2013, radicación número: 25000- 23-26-000-1997-03930-01(19.933)]

Ahora bien, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia SL676-2021 cambió de criterio al afirmar que las uniones temporales y consorcios sí tienen capacidad para ser parte y comparecer al proceso a través de su representante legal, sin que deba constituirse un litisconsorcio necesario con cada uno de ellos y en esa medida pueden responder por las obligaciones de sus trabajadores, así como cada uno de sus miembros solidariamente.

En esta providencia se establece una diferencia entre la capacidad de ser parte y la capacidad para comparecer en un proceso: la primera, es la facultad que tiene una persona o ente para ser sujeto de relaciones jurídicas. La segunda, se refiere a la capacidad para intervenir en el proceso por sí mismo y sin que medie representación o autorización de otros.

Al respecto, la Corte en la aludida sentencia sostuvo:

“(...) en un nuevo estudio del asunto, la Corte considera pertinente modificar el anterior precedente jurisprudencial, para ahora establecer que las uniones temporales y consorcios sí tienen capacidad para ser parte y comparecer al proceso a través de su representante legal, y sin

que deba constituirse un litisconsorcio necesario con cada uno de sus integrantes, y en esa medida pueden responder por las obligaciones de sus trabajadores, así como cada uno de sus miembros solidariamente. La primera razón que sustenta un cambio de criterio se explicó en párrafos anteriores, y es la relativa a que la sola circunstancia que un grupo de personas o asociación carezca de personalidad jurídica no es siempre una razón suficiente para afirmar que no pueda configurar una relación jurídico procesal en una contienda litigiosa y, en esa medida, ser sujeto procesal”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL676-2021, 10 febrero de 2021; Magistrado Ponente Iván Mauricio Lenis Gómez Magistrado, radicación 57957 Acta 5)

En el fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia atrás comentado, que también corresponde a un debate en un proceso judicial en sede de casación laboral, se habla de la capacidad de las uniones temporales o de los consorcios para comparecer en un proceso, y específicamente en términos de un proceso judicial.

Empero, en ninguno de los fallos referidos se señala expresa o tácitamente que los consorcios o las uniones temporales no puedan comparecer a procesos distintos al judicial, pues, por el contrario, en la sentencia del 25 de septiembre de 2013 se menciona la comparecencia de éstos en procesos arbitrales – que no son judiciales - en virtud de la cláusula compromisoria.

Para reafirmar la posibilidad de que los consorcios o las uniones temporales puedan comparecer a los procesos de cobro coactivo, basta con examinar el contenido del artículo [100](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011:

“Artículo [100](#). Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se registrarán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se registrarán 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”. (El Código General del Proceso – Ley [1564](#) de 2012 - eliminó el proceso ejecutivo singular y sólo se refiere al proceso ejecutivo).

En armonía con lo anterior, y en cumplimiento del artículo [2o](#) de la Ley 1066 de 2006 y de su Decreto reglamentario 4473 de 2006, se expidió la Resolución No. 1235 del 2014, por la cual se adoptó el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en el SENA, cuyo artículo [102](#) dispone:

“ARTÍCULO [102](#). ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos compatibles y no contemplados en la presente resolución, se observará lo estipulado en el Estatuto Tributario y las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y sus modificaciones”.

Pues bien, sobre la capacidad para ser parte en el proceso, el Código General del Proceso establece en sus artículos [53](#) y [54](#):

“Artículo [53](#). Capacidad para ser parte. Podrán ser parte en un proceso:

1. Las personas naturales y jurídicas.
2. Los patrimonios autónomos.
3. El concebido, para la defensa de sus derechos.
4. Los demás que determine la ley.

“Artículo [54](#). Comparecencia al proceso. Las personas que puedan disponer de sus derechos tienen capacidad para comparecer por sí mismas al proceso. Las demás deberán comparecer por intermedio de sus representantes o debidamente autorizadas por estos con sujeción a las normas sustanciales.

Cuando los padres que ejerzan la patria potestad estuvieren en desacuerdo sobre la representación judicial del hijo, o cuando hubiere varios guardadores de un mismo pupilo en desacuerdo, el juez designará curador ad litem, a solicitud de cualquiera de ellos o de oficio.

Las personas jurídicas y los patrimonios autónomos comparecerán al proceso por medio de sus representantes, con arreglo a lo que disponga la Constitución, la ley o los estatutos. En el caso de los patrimonios autónomos constituidos a través de sociedades fiduciarias, comparecerán por medio del representante legal o apoderado de la respectiva sociedad fiduciaria, quien actuará como su vocera.

Cuando la persona jurídica demandada tenga varios representantes o apoderados distintos de aquellos, podrá citarse a cualquiera de ellos, aunque no esté facultado para obrar separadamente. Las personas jurídicas también podrán comparecer a través de representantes legales para asuntos judiciales o apoderados generales debidamente inscritos.

Cuando la persona jurídica se encuentre en estado de liquidación deberá ser representada por su liquidador.

Los grupos de personas comparecerán al proceso conforme a las disposiciones de la ley que los regule.

Los concebidos comparecerán por medio de quienes ejercerían su representación si ya hubiesen nacido”. (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

En este sentido, el Consejo de Estado en la Sentencia de 25 de septiembre de 2013 al referirse al entonces artículo [44](#) del Código de Procedimiento Civil expresó en la nota (44) al margen:

“(44)

(...) En el mismo sentido y a modo puramente ilustrativo, merece la pena tomar en consideración que los artículos [53](#) y [54](#) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso recientemente aprobado, dejan expresamente abierta la posibilidad de que cuenten con capacidad para comparecer por sí mismos, en los procesos judiciales, sujetos que carecen de la condición de personas jurídicas. No otra cosa es lo que se desprende de la lectura de los preceptos en mención.

(...)

Como de la simple lectura de las disposiciones en mención fácilmente se desprende, el artículo [53](#) citado expresamente confiere la capacidad para ser parte en un proceso judicial a los patrimonios autónomos –num. 2o–, instituto jurídico este que da lugar a la existencia de sujetos de derecho que no cuentan con personalidad jurídica; adicionalmente, la misma disposición, en su numeral 4o, deja abierta la posibilidad a que los demás sujetos que determine la ley, con independencia de si gozan, o no, del atributo de la personalidad jurídica, puedan comparecer directamente al proceso.

De otro lado, el aludido artículo [54](#) de la Ley 1564 de 2012 tiene el mismo tenor literal que el ya citado inciso primero del artículo [44](#) del Código de Procedimiento Civil, razón por la cual al primero de los segmentos normativos en comento le resultan trasladables, mutatis mutandi, las apreciaciones a las cuales se viene de hacer alusión respecto de la necesidad de interpretar el segundo de los apartes normativos referido de manera armónica y sistemática con otras disposiciones legales que atribuyen capacidad procesal a sujetos que carecen de personalidad jurídica”. [Ver también Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, Sentencia de 25 de octubre de 2019 radicación: 250002336-000-2015-00726-01 (61324)]

2o. RESPONSABILIDAD DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – SOLIDARIDAD DE LOS INTEGRANTES

El artículo [7](#) de la Ley 80 de 1993 consagra la figura de los consorcios y uniones temporales:

“Artículo [7](#)o. DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES. Para los efectos de esta ley se entiende por:

1. Consorcio: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.

2. Unión Temporal: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta, para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal...”

El artículo [7o](#) de la Ley 80 de 1993 establece las características de los consorcios y uniones temporales, el cual también consagra las diferencias entre estas formas de colaboración:

CONSORCIO: Existe una responsabilidad solidaria respecto de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato y todos los miembros responden en caso de actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato.

UNIÓN TEMPORAL: Hay una responsabilidad limitada respecto del alcance y contenido de la participación en el objeto contratado. Sin embargo, las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se individualizan en cabeza de los integrantes de la Unión Temporal, según el grado de participación de cada uno de ellos en la ejecución de tales obligaciones. [Ver Corte Constitucional Sentencia C- 949 de 2001 / Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejero ponente (e): Martha Teresa Briceño de Valencia, radicación número: 25000-23-27-000-2003-02200 01(16883)]

En este punto y frente a la consulta formulada, debemos recordar que, conforme con lo previsto en la Ley [1066](#) de 2006 y en la Ley [1437](#) de 2011, las entidades públicas tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones dinerarias exigibles a su favor que consten en documentos que presten mérito ejecutivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, para lo cual deberán aplicar el procedimiento de cobro coactivo contenido en el Estatuto Tributario Nacional.

El reglamento Interno de Recaudo de Cartera del SENA, adoptado por Resolución [1235](#) de 2014, establece que serán objeto de cobro coactivo el conjunto de acreencias a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), consignadas en títulos ejecutivos que contengan obligaciones dinerarias, claras, expresas y actualmente exigibles y debidamente ejecutoriadas, entre cuyos títulos ejecutivos se encuentran las “Liquidaciones definitivas de los convenios y contratos que constituyan título ejecutivo” y las “ Demás obligaciones en dinero que sean objeto de cobro coactivo administrativo y que consten en títulos ejecutivos, claros, expresos y exigibles a favor del Sena”.

Cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, por regla general, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos - actas, resoluciones -, en los cuales conste el incumplimiento de la obligación a cargo del contratista, y de las que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma.

Por tanto, a nuestro juicio, en el acto administrativo mediante el cual se declare el incumplimiento del contrato, se haga efectiva la cláusula penal pecuniaria, se impongan multas, etc, y se establezcan obligaciones a favor del SENA es necesario que se discriminen los miembros del consorcio y unión temporal y su grado de participación para efectos de su comparecencia en procesos judiciales o extrajudiciales, como es el caso del proceso administrativo de cobro coactivo.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo antes expuesto, se hacen las siguientes precisiones:

- Los consorcios y uniones temporales tienen capacidad para concurrir al proceso administrativo de cobro coactivo, no sólo por las razones expuestas en la jurisprudencia del Consejo de Estado [1997-03930-01(19.933)] antes reseñada, sino por expreso mandato de los artículos [53](#) y [54](#) del Código General del Proceso aplicables al proceso de cobro coactivo por la remisión que a dicho estatuto procesal hace el artículo [100](#) de la Ley 1437 de 2011 y el artículo [102](#) de la Resolución 1235 del 2014, por la cual se adoptó el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en el SENA.

- Los consorcios y a las uniones temporales tienen capacidad para comparecer como sujetos en los procesos en los cuales se debatan asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o con ocasión o por causa de la actividad contractual de las entidades estatales, por lo que dicha capacidad se extiende a procesos distintos a procesos judiciales, como ocurre con los procesos arbitrales o los procesos administrativos de cobro coactivo, así como a actuaciones extrajudiciales en que sea convocado.

- Para que pueda iniciarse el cobro ejecutivo es indispensable que en la parte considerativa y resolutive del título ejecutivo se indiquen las personas naturales o jurídicas que conforman el Consorcio o la Unión Temporal con sus respectivos porcentajes de participación, con el fin de establecer la responsabilidad en caso de incumplimiento para cada una de éstas.

- Lo anterior es necesario que se cumpla en los demás actos y documentos (actas y resoluciones) que se expidan con ocasión de la actividad contractual por incumplimiento del objeto y obligaciones contractuales y de la propuesta.

- Conviene destacar que el artículo [98](#) de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - establece que las entidades públicas deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor que consten en documentos que presten mérito ejecutivo, para lo cual podrán hacerlo mediante la prerrogativa de cobro coactivo o acudir ante los jueces competentes.

- No sobra advertir que si bien los consorcios y las uniones temporales tienen capacidad para comparecer como sujetos en los procesos en los cuales se debatan asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o con ocasión o por causa de la actividad contractual de las entidades estatales, ello no significa que la entidad no pueda convocar dentro del respectivo proceso a los integrantes de tales consorcios o uniones temporales individualmente considerados como litisconsortes necesarios, según conste en el respectivo título ejecutivo.

- Se reitera y se mantiene lo expuesto en el Concepto radicado con CPM No. 8-2021-002601 de fecha 1o de junio de 2021 denominado “Concepto jurídico comparecencia en proceso administrativo de cobro coactivo de un título ejecutivo de Consorcios y Uniones Temporales” emanado del Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa de la Dirección Jurídica.

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



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)

