



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 09 de mayo de 2018

Accionante	CSS Constructores SA.
Accionado	Servicio Nacional de aprendizaje – SENA.
Expediente	152383339-752-2015-00294-01.
Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho

Decide la Sala el recurso de apelación, formulado por la parte demandante¹, contra la Sentencia de fecha 14 de febrero de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral Circuito Judicial Sogamoso, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda incoada².

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA³

A través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el apoderado especial de CSS CONSTRUCTORES SA instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la **NACIÓN – SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA**, con el objeto que se declare la nulidad de la frase “y en consecuencia suspender provisionalmente el proceso administrativo de cobro coactivo radicado con el No 152042130091” del artículo 1º de la resolución No 19 de 27 de enero de 2015, proferida por el Director Regional de la entidad accionada, dentro del referido proceso-

Se declare la nulidad del párrafo del mismo artículo.

La nulidad del artículo segundo de la de la misma resolución.

En reemplazo del artículo segundo, se estatuya la terminación y archivo del proceso.

Se condene en costas a la entidad accionada y que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA.

1.1. HECHOS

Los supuestos fácticos en que se fundamenta la demanda, en síntesis, son los siguientes:

- Mediante la resolución No 267 de 13 de septiembre de 2011, confirmada por las resoluciones No 37 de febrero de 2012 y 1091 de 16 de abril de 2013, el Ministerio de Trabajo multó a la accionante por

¹ Folios 182-185

² Folios 177-179

³ Folios 2 - 4



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

la suma de \$ 10.732.000, por haber despedido a una trabajadora con limitaciones, sin autorización impuesta por el artículo 26 de la ley 361 de 1997.

- Por falta de pago de la multa y en vista de que se impuso en favor del SENA, esta inició el proceso de cobro coactivo No 15204213091, profiriendo el 14 de noviembre de 2013, mandamiento de pago.
- En tal razón, la sociedad ejecutada presentó en contra del mandamiento, la excepción de interposición de demanda contra los actos administrativos constitutivos del título ejecutivo, conforme lo establecido en el numeral 5º del artículo 831 del estatuto tributario.
- Se indicó, que el SENA, rechazó la excepción propuesta, a pesar de encontrarla probada, al considerar que su reconocimiento no conduce a la revocatoria del mandamiento ni a la suspensión del proceso de cobro coactivo, sino simplemente a la *“imposibilidad de efectuar el remate de los bienes embargados hasta tanto no se produzca una decisión definitiva de la jurisdicción de la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*
- Recurrida la anterior decisión, el Director Regional Boyacá del Sena, dispuso su modificación, mediante la resolución No 19 de 27 de enero de 2015, para aceptar la referida excepción *“suspender provisionalmente el proceso administrativo de cobro coactivo, radicado con el No 152042130091”* y *“no decretar la terminación ni el archivo del proceso por cuanto no es procedente esta petición”*

1.2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Indicó que las normas aplicables a los procesos de cobro coactivo adelantados por el SENA, corresponden a la resolución No 1235 de 18 de junio de 2014, que adoptó el reglamento interno de recaudo de cartera, excluyendo la aplicación del CPACA.

Así y conforme a la norma interna especial que reglamenta los procesos de cobro coactivo del SENA, lo que procedía en el presente caso era la terminación del proceso más no su suspensión, como lo ordenó la entidad.

2. LA CONTESTACIÓN⁴

La entidad demandada, manifestó que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda.

⁴ Folio 60-66.



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

Precisó que existe un ordenamiento legal que rige el procedimiento de cobro coactivo, tal como lo es la resolución No 1235 de 2014, por medio de la cual el Director General del Sena, adoptó el reglamento interno de recaudo de cartera-

Así el artículo 37 de la referida decisión, establece en qué casos se puede suspender el proceso, disposición a la que se dio aplicación, cuando es procedente el levantamiento de las medidas cautelares y los casos de terminación del proceso, razón por la cual la entidad se encuentra amparada por su reglamento interno.

En tal razón planteó las excepciones que denominó:

Aplicación debida y en derecho del reglamento resolución No 01235 de 2014: ya que la entidad actuó bajo lo establecido en la resolución referida, artículo 37.

Así, 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. Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de las medidas cautelares, ni impide su decreto, atendiendo los términos del artículo 101 de la ley 1437 de 2011.

Inexistencia en la violación de las normas: Por cuanto el apoderado de la parte actora invocó los artículos 61-1 del CPACA y 61-1 de la resolución No 1235 de 2014, que no se relacionan con el presente asunto, por lo que al no estar debidamente sustentadas en derecho las normas presuntamente trasgredidas, no le asiste razón a la parte actora para la interposición de la demanda.

Existencia de manual interno: indicando que la entidad accionada se rige por la resolución No 01235 de 2014, que adopta el reglamento interno de recaudo de cartera en el SENA.

Existencia de pretensiones inocuas: como quiera que la entidad actuó conforme lo establecido por las normas contenidas en la resolución No 1235 de 2014.

Aplicación del debido proceso: En el trámite adelantado por la entidad-

3. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Sogamoso, puso término a la primera instancia mediante Sentencia de fecha 14 de



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

febrero de 2017⁵, decidiendo declarar probadas las excepciones propuestas y negando las pretensiones de la demanda.

Para tal efecto, señaló el marco normativo contenido en el artículo 100 y 137 del CPACA y la resolución No 1235 de 2014, artículos 37, 67 y 99 y frente al caso concreto precisó:

Que conforme a lo establecido en el artículo 100 del CPACA, y en consideración a que el SENA cuenta con normativa especial para el procedimiento de cobro coactivo –resolución No 1235 de 2014- son sus disposiciones las que rigen y debieron acogerse por dicha entidad para proferir el acto demandado.

Conforme a lo estatuido en la resolución No 1235, no resultaba procedente ordenar la terminación del procedimiento de cobro coactivo y el consecuente archivo, pues la existencia de la demanda contra el título ejecutivo, no se encuentra establecida como causal de terminación.

Si bien la entidad aceptó como excepción la existencia de demanda del título ejecutivo ante el contencioso administrativo, lo correcto era como en efecto lo realizó la entidad, esto es, declarar la suspensión del proceso de cobro coactivo.

Razones por las cuales encontró que el acto acusado se encuentra ajustado a derecho, pues en ella el SENA dio plena aplicación al procedimiento especial interno contenido en la resolución No 1235, sin que conforme a la misma, resultara procedente la terminación y consecuente archivo del proceso, pues lo propio era la suspensión.

4. RECURSO DE APELACIÓN

En la oportunidad procesal dispuesta al efecto, la parte actora interpuso recurso de apelación (Folios 182-185).

Al respecto precisó que en el fallo de primera instancia se aplicó indebidamente el artículo 99 de la resolución No 1235 de 2014, pues sostuvo que esta norma no establece la terminación y archivo de tal procedimiento cuando el ejecutado opone contra el mandamiento ejecutivo la excepción de interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso, sin tener en cuenta que sí establece la terminación y archivo en tal caso, al disponer:

“TERMINACIÓN DEL PROCESO: *El funcionario executor dará por terminado el proceso de cobro coactivo por jurisdicción administrativa y ordenará el archivo del expediente en los siguientes eventos:*

⁵ Folio 177-179.



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

4. *Por haber prosperado las excepciones de que trata el artículo 832 del Estatuto Tributario”*

Adujo el apelante, que si bien la remisión es equivocada, por cuanto no es el artículo 832, sino 831 el que prevé las excepciones que pueden oponerse al mandamiento de pago.

En tal razón, fue una de tales excepciones la que interpuso la parte actora en contra del mandamiento ejecutivo, concretamente la descrita por el numeral 4º, según el cual contra la referida providencia puede oponerse como excepción la interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativo, luego, al haber sido declarada por el Sena, lo procedente era, con estricta sujeción al numeral 4º del artículo 99 de la resolución 1235 , ordenar la terminación y archivo del proceso, mas no la suspensión.

Señaló que la decisión del a quo se apoyó en el artículo 37 de la mencionada resolución, sin tener en cuenta que la suspensión regulada por esta norma procede a solicitud del interesado y solamente cuando fracasa la oposición de excepciones, es decir, cuando se las declara no probadas, pues cuando se las declara demostradas, como en el presente caso, dicha norma no es aplicable, sino el numeral 4º del artículo 99 que imponía declarar la nulidad parcial del acto administrativo impugnado, para en su lugar, declarar terminado y ordenar el archivo del proceso de cobro coactivo. En concordancia con el artículo 68-1.

Indicó que la postura del juez de instancia, de declarar legal, la suspensión en lugar de la terminación del proceso de cobro, porque el artículo 67 no prevé la interposición de demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como excepción contra el mandamiento de pago, quedando entonces el cuestionamiento de porque el SENA la declaró probada. Circunstancia que obedeció, a que la posibilidad de oponerla la prevé el artículo 99 de la resolución.

Precisó que la interpretación de la resolución No 1235 debe ser sistemática, mas no gramatical, como lo hizo el a quo, pues en tal sentido, se tornan contradictorias, además, que pierden su efecto útil, en contra del principio de plenitud del ordenamiento jurídico que lo supone coherente, completo y ordenado.

5. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

En el término para alegar de conclusión, **se pronunció la parte accionada**⁶, indicando que lo perseguido por la parte actora es encuadrar una norma específica sobre la decisión de excepciones en contra del mandamiento de

⁶ Folio 209-210



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

pago, las cuales figuran de manera taxativa en el artículo 67 numeral 3 de la resolución No 1235, acomodando la excepción propuesta a los efectos de las decisiones de que trata el artículo 68 ibídem, sin tener en cuenta que el artículo 37, establece la suspensión del proceso para este tipo de casos específicos.

Finalmente, precisó que ante cualquier confusión o interpretación que surja de la resolución No 1235 de 2014, debe acudirse a lo estipulado en el estatuto tributario, según el cual, si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará, ordenado la terminación del proceso cuando fuere el caso, no obstante y ante la actuación adelantada en el proceso de cobro coactivo, lo procedente es la suspensión del mismo, debido a la naturaleza de la excepción que contempla un carácter meramente procesal. En tales razones, solicitó se confirma la decisión de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

En razón al recurso de alzada, interpuesto por la parte actora contra la decisión de primera instancia, corresponde a esta Sala establecer si la declaratoria de la excepción de “*interposición de demanda contra los actos administrativos constitutivos del título ejecutivo*”, presentada en contra del mandamiento de pago, en el curso del proceso de cobro coactivo adelantado por el SENA, es causal de terminación y archivo de las diligencias, conforme lo establece el artículo 99 de la resolución No 1235 de 2014, o si por el contrario, la prosperidad de la excepción propuesta, da lugar únicamente a la suspensión del proceso de cobro coactivo, en los términos del artículo 37 ibídem.

2. TESIS DEL CASO

De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en la impugnación, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

a) Tesis argumentativa propuesta por el a quo

Declaró probadas las excepciones propuestas con la demanda y negó las pretensiones, al indicar que debido a la normativa especial para el procedimiento de cobro coactivo –resolución No 1235 de 2014- con que cuenta la entidad accionada, no resultaba procedente ordenar la terminación del procedimiento de cobro coactivo y el consecuente archivo, pues la existencia de la demanda contra el título ejecutivo, no se encuentra



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

establecida como causal de terminación, tal como lo prevé el artículo 99 de la referida resolución.

Razón por la cual, el acto acusado se encuentra ajustado a derecho, pues el SENA dio plena aplicación al procedimiento especial interno contenido en la resolución No 1235, que implicaba la suspensión del proceso conforme al artículo 37 ibídem.

b) Tesis argumentativa propuesta por el apelante

Su inconformidad radica en que el *a quo* realizó una indebida aplicación del artículo 99 contenido en la resolución 1235 de 2014, al haber considerado que dicha norma no establece la terminación y archivo del procedimiento de cobro coactivo cuando el ejecutado opone contra el mandamiento ejecutivo la excepción de interposición de demanda del título ejecutivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando sí contempla dicha consecuencia, conforme al numeral 4º, que remite al artículo 831 del ET, norma que debe ser aplicable cuando, como en el presente caso, se declara probada la excepción propuesta.

c) Tesis argumentativa de la Sala

Esta Sala, revocara la sentencia de primera instancia, para en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo establecido en la resolución No 1235 de 2014, a través de la cual se estableció el proceso Administrativo de Cobro Coactivo del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).

Al respecto dirá la Sala, que una interpretación sistemática de la referida resolución a la luz de las disposiciones contempladas en el Estatuto Tributario, llevan a la terminación del procedimiento de cobro coactivo por falta de ejecutoria del título ejecutivo, generada por la demanda adelantada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en contra del mismo.

Así, el título ejecutivo base del procedimiento de cobro coactivo, no se encontraba ejecutoriado al momento de proferirse el mandamiento de pago, ni prestaba mérito ejecutivo en los términos de artículo 829 del ET, pues, **con la demandada de nulidad y restablecimiento interpuesta, la ejecutoria del mismo quedó suspendida hasta el momento que la misma sea fallada en sentido desestimatorio.**

En el mismo sentido, y conforme a la resolución No 1235 de 2014, los títulos ejecutivos cobrables por jurisdicción coactiva, en tratándose de actos administrativos, **deben encontrarse ejecutoriados para ser exigibles**, y dicha ejecutoriedad se alcanza cuando los recursos interpuestos o las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, se hayan decidido en forma definitiva.



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

En suma, y como quiera que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo impide que el mismo adquiera fuerza ejecutoria, pues la misma solo sobrevendría cuando la jurisdicción decida de manera definitiva la respectiva demanda (en el sentido de no acceder a la pretensión de nulidad del acto), la empresa ejecutada estaba habilitada para presentar la excepción de interposición de demanda de restablecimiento del derecho, declaratoria que lleva consigo la terminación del proceso de cobro coactivo, ante la inexistencia de una obligación clara, expresa y **exigible** ejecutable través del proceso de cobro coactivo.

Para desatar los problemas jurídicos planteados, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** del procedimiento en el trámite de cobro coactivo, **ii)** del proceso administrativo de cobro coactivo del SENA, **iii)** las pruebas allegadas al proceso y finalmente, **iv)** se abordará el caso concreto.

3. DEL PROCEDIMIENTO EN EL TRÁMITE DE COBRO COACTIVO

La jurisdicción de cobro coactivo se entiende como una función jurisdiccional asignada a un organismo o a un funcionario administrativo determinado, con el fin de que, sin acudir a un juez, haga efectiva por la vía ejecutiva, las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que tiene en cabeza la jurisdicción coactiva. En otras palabras, se señala esta prerrogativa, como la facultad del Estado de cobrar directamente sus deudas fiscales sin acudir a la vía judicial.

Esta función respaldada en el artículo 13 de la Ley 270 de 1996-Estatutaria de Justicia y, entre otros, en la sentencia de control abstracto de constitucionalidad proferida por la Corte Constitucional C-037 de 1996, tiene la naturaleza de un procedimiento administrativo⁷.

En sus características esenciales de esta jurisdicción tenemos que es de origen constitucional o legal, la competencia taxativa de quienes la ejercen, la carencia de un aparato propio pues corresponde en muchas oportunidades a un funcionario, su proceso es una combinación entre el proceso judicial y el proceso administrativo, y solo procede para el cobro de obligaciones de tipo fiscal.

La Corte Constitucional en la sentencia C-224 de 2013, se pronunció frente a esta jurisdicción coactiva:

[...] La calificación del cobro coactivo como una actividad jurisdiccional o como una actividad administrativa, ha sido objeto de una amplia controversia.// En primer lugar, los criterios “clásicos” de diferenciación entre la función judicial y la administrativa han perdido progresivamente su validez, y las fronteras entre una y otra se han desdibujado paulatinamente en la medida en que la estructura y el funcionamiento

⁷ Corte Constitucional C.919/2002, C.799/2003. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 15/10/1989.



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

de los Estado se ha tornado más complejo. En este contexto, una amplia gama de actividades y procedimientos estatales se encuentran en una especie de “zona de penumbra” entre administración y jurisdicción, entremezclándose elementos de una y otra categoría; así por ejemplo, suele presentarse una “procedimentalización formal” de la actividad administrativa, que la asemeja cada vez más a la que se surte en los estrados judiciales: ordenación de actos dirigida a la adopción de una decisión final, fases y etapas del procedimiento, amplio reconocimiento del principio de contradicción, entre otros; de igual modo, la exigencia de una justificación “reforzada” de las determinaciones de la administración pública, especialmente en materia sancionatoria, pone en evidencia su parentesco y afinidad con las funciones judiciales; asimismo, los trámites llevados a cabo por instancias administrativas versan sobre asuntos y materias que anteriormente estaban asignadas a los jueces, como imposición de sanciones, resolución de controversias entre particulares, definición o restricción de derechos, o ejecución de créditos en favor de la administración pública.

Así las cosas, los criterios tradicionales de diferenciación entre la función judicial y la administrativa tienen hoy en día una utilidad muy marginal: la idea de que la decisión judicial es el resultado de la aplicación de la ley al caso particular mientras que la actividad administrativa es esencialmente discrecional; la idea de que las providencias judiciales están precedidas de procedimientos altamente formalizados, mientras que los actos administrativos no tienen este componente; la idea de que la función jurisdiccional tiene los atributos de imparcialidad, independencia e inamovilidad, que no necesariamente se predicen de la administrativa; y la idea de que las decisiones judiciales tienen efectos definitivos y fuerza de cosa juzgada./

Por otro lado, la naturaleza del cobro coactivo ha sido ampliamente discutida, hasta el punto de que no existe al momento una tesis dominante en la comunidad jurídica. En esta Corporación, por ejemplo, ha prevalecido la tesis de que su ejercicio envuelve la realización de actividades administrativas, por cuanto no están encaminadas a la definición y resolución definitiva de controversias, sino únicamente a la ejecución y materialización de los actos de la propia administración pública; con fundamento en esta consideración ha concluido que las determinaciones pueden ser atacadas por vía de tutela sin tener que cumplir los requisitos del amparo contra providencias judiciales, que las decisiones pueden ser controvertidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que la ejecución de impuestos se sujeta al control judiciales, o que particulares pueden realizar directamente el remate de los bienes objeto de cobro...(Subraya fuera de texto)

Ahora bien, se tiene que la Ley 1437 de 2011, en su parte pertinente refiere:

“ARTÍCULO 98. DEBER DE RECAUDO Y PRERROGATIVA DEL COBRO COACTIVO. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.

ARTÍCULO 99. 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:

(...)

3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.

“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 aplicaran 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.”

Como puede observarse, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 98 establece que todas las entidades públicas allí definidas podrán cobrar las obligaciones claras, expresas y exigibles contenidas en los títulos ejecutivos utilizando el mecanismo del Cobro Administrativo Coactivo, y el artículo 99 contempla los contratos y los documentos que se deriven de ellos y que cumplen con los requisitos como títulos ejecutivos susceptibles de cobrarse por ese procedimiento.

Ahora bien, respecto al procedimiento, el artículo 100 ibídem contiene una serie de remisiones a diferentes procedimientos administrativos para el cobro de obligaciones a favor de las entidades públicas, y en el inciso final define como se llenan los vacíos que pudiesen existir

4. DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO DEL SENA.

Conforme se indicó, para adelantar este procedimiento administrativo, cuando existan reglas especiales se aplican estas preferencialmente – numeral 1º artículo 100 CPACA-, si no se cuenta con estas se registrará la actuación por lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Estatuto Tributario.

En otras palabras, frente a los vacíos que pudiesen existir se aplican las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y del Código General del Proceso.

El Consejo de Estado sostuvo frente a la aplicación del Estatuto Tributario, lo siguiente:

[...] El artículo quinto de la ley 1066 de 2006 establece que, se aplicará el procedimiento administrativo de cobro coactivo del Estatuto Tributario en todas “las



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política. Sin duda, la nueva ley amplía, de manera significativa, las situaciones, en las cuales, el cobro coactivo constituye el ejercicio de una función administrativa, por definición legal. De modo que, si bien la mencionada ley no es aplicable al caso que debe resolver la Sala, es claro que a partir de su promulgación de la norma citada, las entidades a las cuales se aplica deberán acudir, en adelante, a los preceptos de cobro coactivo establecidos en el título VIII, artículos 823 a 843, del Estatuto Tributario, lo cual implica que los actos derivados de tal procedimiento serán impugnables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según se ha visto. Se debe advertir, además que, de acuerdo con el parágrafo 1o del citado artículo 5o de la ley 1066 del 2006, quedan excluidas de dicha regulación “las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares”. Sin embargo, como se dijo atrás, dicha ley no es aplicable al caso bajo examen, razón por la cual la Sala se abstiene de hacer cualquier análisis sobre sus alcances y sobre las modificaciones que pudieron haberse introducido en las normas relativas al cobro de créditos a favor del Estado. Por último, la Sala considera necesario anotar que del solo hecho de que la ley utilice el vocablo “jurisdicción”, para referirse al cobro coactivo, y de “sentencia”, para aludir la providencia que decide sobre las excepciones, no se sigue que la ley esté atribuyendo una función jurisdiccional a la administración. Para demostrarlo basta recordar que el artículo 170 del Código Disciplinario Único, ley 734 de 2002, denomina “fallo” al acto que decide un proceso de esa naturaleza, sin que por ello pueda afirmarse que el mismo revista naturaleza jurisdiccional. Si la atribución de funciones jurisdiccionales a los funcionarios administrativos es de carácter excepcional y si, por lo tanto necesita de atribución y calificación expresa de la ley, no puede fundarse tal carácter sobre simples deducciones de vocablos equívocos usados por el legislador. (Subraya fuera de texto)⁸

En tal razón, la Dirección General del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), mediante la Resolución 210 del 15 de febrero de 2007 estableció el reglamento de recaudo de cartera del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).

No obstante, y ante la necesidad de una actualización de la referida resolución, que respondiera no solo a las normas procesales del Estatuto Tributario Nacional, que habían sido objeto de modificaciones, sino también a los cambios que introdujo la Ley 1066 de 2006 “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, la Ley 1437 de 2011, la Ley 1564 de 2012 “ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” y el Decreto-ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, **fue que se expidió la resolución no 1235 de 2014.**

Precisa la referida disposición, en cuanto al título ejecutivo, que el mismo comprende aquel documento en el que consta una obligación consistente en una suma de dinero a favor de la entidad, clara, expresa y actualmente

⁸ CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.SECCION TERCERA. Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ. Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil cinco (2006). Referencia número: 17001-23-31-000-1993-09034-01(14807). Actor: DAVID ANDRES ECHEVERRI AUBAD. Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

exigible; así, como características del título describe, entre otras, que si se trata de actos administrativos, estos deben encontrarse ejecutoriados para ser exigibles, es decir, 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.**

Finalmente, y para efectos de la presente providencia, **cuando el título ejecutivo sea un acto administrativo, este deberá encontrarse ejecutoriado**, lo que ocurre cuando, entre otras, los recursos interpuestos o las acciones de restablecimiento del derecho, se hayan decidido en forma definitiva.

En cuanto a las causales de suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo, se indica que la misma obedece a i) la demanda del título ejecutivo ante el contencioso administrativo, ii) celebración de acuerdo de pago, iii) por procesos concursales.

En lo que se refiere a la suspensión, por estar pendiente el resultado del proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, señala que la misma solo procederá, a solicitud del ejecutado, una vez proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución.

Indica la dispersión en comento, que dicha suspensión no da lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de las mismas, atendiendo los términos del artículo 101 de la Ley 1437 de 2011.

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.

La suspensión del proceso de cobro coactivo por celebración de acuerdo de pago, opera en cualquier etapa del proceso, y debido al acuerdo de pago celebrado con el deudor, manteniéndose las medidas cautelares decretadas y ejecutadas.

Entre tanto, la suspensión por procesos concursales, se genera en el evento en que el deudor inicie trámite de liquidación obligatoria, acuerdo de reestructuración, se someta a proceso concordatario o convoque a concurso de acreedores, régimen de insolvencia; caso en cual se procederá a remitir el expediente al grupo de representación judicial para que este proceda a hacerse parte dentro del proceso con el respectivo título ejecutivo y la garantía real que soporta el pago de una acreencia a su favor si existiere.



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

Así, a partir que se declare la apertura del proceso concursal, el funcionario ejecutor pierde la competencia para continuarlo por jurisdicción coactiva.

En cuanto a las etapas del procedimiento de cobro coactivo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2, artículo 2o del Decreto 4473 de 2006, se divide en dos etapas: La Etapa de Cobro Persuasivo y Etapa de Cobro Coactivo, propiamente. Esta última inicia cumplida la etapa de cobro persuasivo, con el acto que libra mandamiento de pago y/o decretando las medidas preventivas.

Así entonces, una vez expedida la decisión de librar mandamiento de pago, así como su notificación, el deudor cuenta con tres posibilidades: cancelar el monto de la deuda y sus respectivos intereses, guardar silencio o **proponer excepciones**.

En consecuencia, el artículo 67 de la resolución 1235, establece expresamente cuales excepciones proceden contra el mandamiento de pago, dentro de las que se encuentra: i) Pago de la obligación, ii) existencia del acuerdo de pago, iii) **falta de ejecutoria del título**, iv) pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente, v) prescripción de la acción de cobro, vi) ausencia de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

El procedimiento que corresponde en relación a dichas excepciones, establece que:

1. Si **se encuentran probadas**, se ordenará la terminación del procedimiento y el levantamiento de medidas cautelares decretadas, cuando fuere el caso.
2. Si se encuentran probadas respecto de uno o varios títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás.
3. Si **se declaran no probadas**, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Decisión contra la cual procede únicamente el recurso de reposición.
4. Si **se rechazan** por haberse presentado en forma extemporánea, se ordenará seguir adelante con la ejecución del proceso de cobro coactivo, ordenando el remate de los bienes embargados y secuestrados o los que se embarguen y secuestren. Contra dicha resolución procede el recurso de reposición.

Finalmente, y en cuanto a la terminación del proceso de cobro coactivo, objeto de las presentes diligencias, se estableció como eventos que dan origen a la misma:



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

-El Pago de la obligación en cualquier etapa del proceso, hasta antes del remate.

-Por revocatoria del título ejecutivo, lo cual puede suceder cuando el deudor ha solicitado por la vía administrativa la revocatoria del acto que sirvió de título ejecutivo y cuyo fallo es a su favor.

-Por prosperar una excepción en relación con todas las obligaciones y los ejecutados objeto del proceso de cobro coactivo.

-Por haber prosperado las excepciones de que trata el artículo 832 del estatuto tributario.

- Por encontrarse probados algunos de los hechos que dan origen a las excepciones, aunque estos no se hubieren interpuesto.

- Por declaratoria de nulidad del título ejecutivo o de la resolución que decidió desfavorablemente las excepciones.

- Por prescripción o remisión.

Ahora bien, conforme a la remisión realizada por la referida disposición, las excepciones de que trata el artículo 832 del ET, corresponden expresamente a las indicadas en artículo 831 ibídem, en la medida que la primera disposición hace referencia al trámite de las excepciones; así la disposición en comento se refiere a las excepciones de pago efectivo, existencia de acuerdo de pago, **falta de ejecutoria del título**, pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente, **interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos**, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, prescripción de la acción de cobro, y falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

En consecuencia, y a la luz del artículo 99 ibídem, son causales de terminación del proceso, entre otras, **haber prosperado las excepciones de que trata el artículo 832 del estatuto tributario.**

5. HECHOS PROBADOS

De las pruebas obrantes en el plenario es posible establecer que:

- El 14 de noviembre de 2013, la oficina de cobro coactivo administrativo del SENA, libró mandamiento de pago por vía coactiva administrativa en contra del empleador CSS CONSTRUCTORES SA., con fundamento en la resolución No 267 de septiembre de 2011, confirmada por la resolución No 037 de 2012 y 001091 de abril de 2013, a través de las cuales se sancionó con multa al empleador por valor de (\$ 10.732.000), por incumplimiento en la aplicación de la normatividad laboral. Folio 11.



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

- El 08 de mayo de 2014, el apoderado general de la sociedad ejecutada propuso la excepción descrita en el numeral 5º del artículo 831 del ET, como quiera que los actos administrativos que conforman el título ejecutivo habían sido demandados ante la jurisdicción contenciosa. Folio 12.
- Mediante la resolución No 000670 de junio de 2014, el funcionario executor de jurisdicción coactiva de la Dirección Regional del Sena, rechazó la excepción propuesta en contra del mandamiento de pago. Folio 14-16.
- Con la resolución No 000019 de 2015, se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la anterior determinación, disponiendo la aceptación de la excepción propuesta por la ejecutada empresa CSS CONSTRUCTORES SA, en consecuencia, se dispuso la suspensión provisional del proceso administrativo de cobro coactivo, folio 20-22.
- El apoderado de la parte actora allegó a las diligencias el expediente administrativo que dio origen al proceso de cobro coactivo, y dentro del que se encuentra: resolución No 267 de 2011⁹, resolución No 037 de 2012¹⁰, resolución No 00001091 de 2012¹¹, auto admisorio del proceso No 2013-00220¹², entre tanto a folio 149 a 172, reposa copia del fallo de primera instancia del referido proceso.

6. CASO CONCRETO

Con la interposición de la presente demanda, se persigue la declaratoria de terminación y archivo del proceso de cobro coactivo No 15-204-213-091 adelantado por el Sena, conforme lo establecido en el artículo 99 de la resolución No 1235 de 2014, en atención a la prosperidad de la excepción de *“interposición de demanda contra los actos administrativos constitutivos del título ejecutivo”*, declarada a través de la resolución No 000019 de enero de 2015, y que dispuso, en su lugar, la suspensión provisional del proceso de cobro coactivo, conforme lo previsto en el artículo 67 de la resolución ya señalada.

Se tiene que el **origen del proceso de cobro coactivo, lo constituyen las resoluciones No 267 de 13 de septiembre de 2011, confirmada por la resolución No 037 de febrero de 2012 y 001091 de abril de 2013**, expedidas por el Ministerio de Trabajo, por concepto de multa por incumplimiento en la aplicación de la normatividad laboral, conducta desplegada por el empleador CSS CONSTRUCTORES SA, en cuantía de (\$ 10.732.000) y con destino al SENA.

⁹ Folio 69-74

¹⁰ Folio 75-77.

¹¹ Folio 78-83.

¹² Folio 101-103.



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

En tal razón, y luego de librado el mandamiento de pago dentro del procedimiento de cobro coactivo, conforme al auto de **14 de noviembre de 2013**¹³, la parte ejecutante presentó oposición al mandamiento¹⁴, en atención a la excepción descrita en el numeral 5º del artículo 831 del ET, indicando que el título ejecutivo complejo - resoluciones No 267 de 13 de septiembre de 2011, confirmada por la resolución No 037 de febrero de 2012 y 001091 de abril de 2013- había sido demandando ante la jurisdicción contencioso administrativo, el **24 de septiembre de 2013**.

Es decir, que la demanda adelantada en contra del título ejecutivo **se instauró de manera previa** a la decisión y posterior notificación del auto que libró mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo adelantado por el SENA.

Entonces, conforme a la resolución No 000670 de junio de 2014¹⁵, el funcionario ejecutor de la jurisdicción coactiva del Sena, dispuso el rechazo de la excepción presentada, al considerar que conforme al artículo 835 del ET, solo son demandables ante la jurisdicción las resoluciones que fallan las excepciones y las que ordenan llevar adelante la ejecución, así como que la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento de la jurisdicción, en el mismo sentido hizo mención del artículo 101 del CPACA.

En tal razón, la sociedad ejecutada, interpuso recurso de reposición¹⁶ en contra de la anterior determinación; solicitud resuelta a través de la resolución No 000019 de enero de 2015¹⁷ en la que se dispuso i) aceptar la excepción propuesta, ii) suspender provisionalmente el proceso administrativo de cobro coactivo, aclarando que tal determinación no daba lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impedía el decreto y practica de las mismas y iii) no decretar la terminación y archivo de las diligencias.

Con base en lo anterior, es que CSS CONSTRUCTORES SA, busca la terminación y archivo del proceso de cobro coactivo, al considerar que la excepción propuesta y declarada en el curso del referido procedimiento, da lugar a ello, en atención a lo previsto en el artículo 99 de la resolución No 1235 de 2014; entre tanto, conforme los actos atacados, posición de la entidad ejecutante, tal declaratoria únicamente genera la suspensión de las diligencias, tal como lo establece el artículo 37 ibídem.

En consecuencia, y a efecto de resolver el problema jurídico planteado, se advierte que el SENA, en virtud de la facultada otorgada por los artículos 2º y 5º de la Ley 1066 de 2006 y artículos 1o y 6o del Decreto número 4473 de

¹³ Folio 11.

¹⁴ Folio 12.

¹⁵ Folio 14-16

¹⁶ Folio 119.

¹⁷ Folio 110-122



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

2006, Decreto número 971 del 27 de mayo de 2014; expidió la **resolución No 1235 de 2014**, por medio de la cual adoptó el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera a través del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo.

Es decir, que el procedimiento administrativo de cobro coactivo al cual se ha sometido a la empresa CSS CONSTRUCTORES SA, se encuentra regulado en la referida disposición, razón por la cual, es a la luz de aquella que se analizará la situación planteada, no obstante y por remisión expresa (artículo 102¹⁸), en los aspectos no regulados en la misma, se acudirá al Estatuto Tributario.

La mencionada disposición establece¹⁹, como primera medida, que los documentos en donde consta una obligación consistente en una suma de dinero a favor de la entidad, clara, expresa y actualmente exigible, constituye título ejecutivo, y que de conformidad con el artículo 828 del Estatuto Tributario, son efectivos por cobro coactivo administrativo.

En tal sentido, y conforme al auto de mandamiento de pago²⁰, se advirtió que las resoluciones No 267 de 13 de septiembre de 2011, confirmada por la resolución No 037 de febrero de 2012 y 001091 de abril de 2013 emanadas del Ministerio de Trabajo – Dirección Territorial Boyacá, constituían documentos que prestan merito ejecutivo de conformidad con el artículo 828 del Estatuto Tributario. Por lo que no habría discusión en cuanto a que los actos administrativos, ya referidos, constituyen títulos ejecutivos cobrables a través del proceso de cobro coactivo.

Ha de precisarse, que con el escrito de oposición al mandamiento ejecutivo, la empresa ejecutada, adjuntó copia del auto admisorio de la demanda insaturada por aquella, en contra del Ministerio de trabajo, de donde se advierte que la finalidad de la misma, es la declaratoria de nulidad de las resoluciones No 267 de septiembre de 2011, 37 de febrero de 2012 y 1091 de abril de 2013²¹.

Ahora bien, en relación a la suspensión y terminación del proceso de cobro coactivo, así como las excepciones procedentes, la resolución 1235 de 2014, establece lo siguiente:

“SUSPENSIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO.

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

¹⁸ “**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.”

¹⁹ Artículo 15.

²⁰ Folio 11.

²¹ Folio 101-103.



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

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 deuda objeto de 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.

(...)"

En cuanto a las excepciones que proceden, indica la resolución:

ARTÍCULO 67. EXCEPCIONES Y TÉRMINO PARA PROPONERLAS. Las excepciones son mecanismos procesales de defensa que puede proponer el deudor en la oportunidad procesal prevista en la Ley, esto es, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación del mandamiento de pago. Término dentro cual podrá cancelar el monto de la deuda y sus respectivos intereses, guardar silencio o proponer excepciones.

(...)

3. Presentación de excepciones. Contra el mandamiento de pago, procederán las siguientes excepciones:

1. Pago de la obligación.
2. Existencia del acuerdo de pago.
3. Falta de ejecutoria del título.
4. Pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. Prescripción de la acción de cobro.
6. Ausencia de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios o deudores subsidiarios, estos podrán alegar las excepciones indicadas y para ellos además procederán, las siguientes:

- La calidad de deudor solidario.
- La indebida tasación del monto de la deuda."

(...)

ARTÍCULO 68. EXCEPCIONES. Si dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación, el deudor presenta excepciones, el abogado executor procederá, dentro del mes siguiente a la presentación del escrito de excepciones a resolver las mismas, mediante resolución debidamente motivada. (Artículo 832Estatuto Tributario).

Se podrá resolver en los siguientes aspectos:



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

1. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario ejecutor así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento y el levantamiento de medidas cautelares decretadas, cuando fuere el caso.

2. Cuando la excepción probada, lo sea de uno o varios títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás, sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

3. En la resolución que declare no probadas las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición, el cual se debe interponer personalmente ante el respectivo ejecutor dentro del mes siguiente a su notificación.

4. En la resolución que rechace las excepciones por haberse presentado en forma extemporánea, se ordenará seguir adelante con la ejecución del proceso de cobro coactivo, ordenando el remate de los bienes embargados y secuestrados o los que se embarguen y secuestren. Contra dicha resolución procede el recurso de reposición.

Entre tanto, al referirse a la terminación del proceso, contempla la disposición:

“TERMINACIÓN Y ARCHIVO DEL PROCESO.

ARTÍCULO 99. TERMINACIÓN DEL PROCESO. El Funcionario Ejecutor dará por terminado el proceso de cobro coactivo por jurisdicción administrativa y ordenará el archivo del expediente en los siguientes eventos:

1. Por el pago de la obligación en cualquier etapa del proceso, hasta antes del remate, caso en el cual, el Funcionario Ejecutor dictará auto de terminación del proceso y dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros, si no hubiere embargo de remanente.

2. Por revocatoria del título ejecutivo, lo cual puede suceder cuando el deudor ha solicitado por la vía administrativa la revocatoria del acto que sirvió de título ejecutivo y cuyo fallo es a su favor. En este evento, el Funcionario Ejecutor procederá a terminar el proceso de cobro coactivo por revocatoria del título ejecutivo que dio origen al mandamiento de pago, ordenando el levantamiento de las medidas cautelares y el archivo del proceso.

3. Por prosperar una excepción en relación con todas las obligaciones y los ejecutados objeto del proceso de cobro coactivo, caso en el cual la terminación del proceso se ordenará en la resolución que resuelve las excepciones.

4. Por haber prosperado las excepciones de que trata el artículo 832 del estatuto tributario.

5. Por encontrarse probados algunos de los hechos que dan origen a las excepciones, aunque estos no se hubieren interpuesto, caso en el cual se dictará un AUTO DE TERMINACIÓN, que además de dar por terminado el proceso, ordena el levantamiento de las medidas cautelares, el desglose de los documentos a que haya lugar, el archivo del expediente y demás decisiones pertinentes. Este auto será motivado y de él se notificará al deudor, dejándose claramente expuestas las razones de la terminación.

6. Por declaratoria de nulidad del título ejecutivo o de la resolución que decidió desfavorablemente las excepciones.

7. Por prescripción o remisión. La resolución que ordene la remisión de obligaciones o su prescripción, ordenará igualmente la terminación y archivo del proceso coactivo si lo hubiere, o el archivo de los títulos si no se hubiere notificado el mandamiento de pago.”



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

Conforme a las disposiciones transcritas, habrá de establecerse las siguientes:

- La suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo, conforme al artículo 37, se genera por **estar pendiente el resultado del proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo.**
- Contra el mandamiento de pago, **procederán únicamente, las excepciones de:** pago de la obligación, existencia del acuerdo de pago, **falta de ejecutoria del título**, pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente, prescripción de la acción de cobro, ausencia de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió. Y contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios o deudores subsidiarios, estos podrán alegar, además de las excepciones indicadas, las de: calidad de deudor solidario, indebida tasación del monto de la deuda.
- Que al encontrarse probadas las excepciones, el funcionario ejecutor así lo declarará y **ordenará la terminación del procedimiento** y el levantamiento de medidas cautelares decretadas, cuando fuere el caso, artículo 68.
- Igualmente, habrá lugar a la terminación del proceso de cobro coactivo, entre otras, **por haber prosperado las excepciones de que trata el artículo 832 del estatuto tributario.**

En principio, y de acuerdo a la primera hipótesis planteada, podría concluirse, conforme a la interpretación realizada por el *a quo*, que en efecto, la demanda en contra del título ejecutivo, genera la suspensión del proceso, circunstancia que fue declarada mediante la resolución No 000019 de 2015, y que en consecuencia, los actos acusados conforme a las presentes diligencias, se encuentran amparados por el principio de legalidad, siendo inane su anulación.

No obstante, una interpretación sistemática de la resolución No 1235 de 2014, a la luz de las disposiciones contempladas en el Estatuto Tributario, **llevan a una conclusión diferente**, relacionada con la terminación del procedimiento de cobro coactivo, **por falta de ejecutoria del título ejecutivo**, generada por la demanda adelantada ante la jurisdicción, como pasa a explicarse:

Los artículos 828²² y 829 del ET, establecen los documentos que prestan mérito ejecutivo y **la ejecutoria de los actos administrativos que**

²² “**ARTICULO 828. TÍTULOS EJECUTIVOS.** Prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

fundamentan los trámites de cobro coactivo, la que ocurre en cualquiera de los siguientes casos:

- Cuando contra dichos actos no procede recurso alguno
- Cuando dichos recursos no se interponen o no se presentan en debida forma, dentro del término legal que corresponde
- Cuando se renuncia expresamente a los recursos o se desiste de ellos, y,
- **Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se deciden en forma definitiva.**

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, ha señalado que el último de los eventos transcritos contiene dos hipótesis distintas e inconfundibles²³, así:

“La primera, que tratándose de actos administrativos susceptibles de los recursos propios de la vía gubernativa, debida y oportunamente interpuestos, y de los cuales el interesado no ha desistido, se entienden ejecutoriados una vez dichos recursos se deciden en forma definitiva.

*Según esa regla, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo queda ejecutoriado una vez la entidad oficial decide los recursos interpuestos, **siempre y cuando, el interesado no lo demande ante la jurisdicción.***

La segunda, que cuando los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo fueron demandados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se entienden ejecutoriados una vez sea proferida la decisión judicial definitiva.

Así, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo impide que el mismo adquiera fuerza ejecutoria, porque ésta sólo sobrevendría cuando la jurisdicción decida de manera definitiva la respectiva demanda, en el sentido de no acceder a la pretensión de nulidad del acto.

Dicho de otro modo, la regulación especial en materia tributaria permite deducir que el acto queda ejecutoriado sólo cuando la jurisdicción de lo

2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.
 3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.
 4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.
 5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales²³.

PARAGRAFO. Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales. Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente”.

²³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 11 de octubre de 2012, exp. 18452 y reiterada en la providencia de tres (03) de agosto de dos mil dieciséis (2016), radicación: 190012331000201100592 01 [21916], Actor: EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E. S. P. (NIT. 890.904.996-1), Demandado: MUNICIPIO DE CALOTO



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

contencioso administrativo decide definitivamente las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas en su contra²⁴, pues el ejercicio de las mismas suspende la ejecución de la decisión administrativa hasta cuando la jurisdicción decide sobre su legalidad.

Es decir, el numeral 4 del artículo 829 del ET creó una situación especial frente a la regla común sobre la fuerza ejecutoria de los actos administrativos, a la cual aludía el artículo 62 del CCA²⁵ y actualmente el artículo 89 del CPACA; de acuerdo con ese atributo del acto, el uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho conduce a que el mismo quede ejecutoriado solo cuando se dicte la sentencia denegatoria que ponga fin a dicha acción, es decir, que no declare la nulidad del acto”

Tales criterios fueron reiterados por el órgano de cierre de la jurisdicción en la Sentencia del 3 de septiembre de 2015, proferida dentro del expediente 19254, en la que se puntualizó que la regla especial que dispone la ejecutoria de los actos administrativos tributarios cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo decide con carácter definitivo su legalidad, opera siempre y cuando dichos actos hayan sido objeto de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así mismo, dicha providencia precisó que el numeral 4 del artículo 829 del Estatuto Tributario, “*tampoco prevé “opciones excluyentes”, pues la norma no impide al contribuyente acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, lo que debe verificar es que los recursos de la vía gubernativa se hayan decidido en forma definitiva y, en caso de haber interpuesto demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos que decidieron los recursos, se haya proferido sentencia, por eso la norma aclara al decir, “según el caso”.*

En el mismo sentido, y conforme a la resolución No 1235 de 2014, los títulos ejecutivos cobrables por jurisdicción coactiva, en tratándose de actos administrativos, **deben encontrarse ejecutoriados para ser exigibles**, y dicha ejecutoriedad se alcanza cuando los recursos interpuestos o las demandas de restablecimiento del derecho, se hayan decidido en forma definitiva.

En el caso concreto encontramos que, CSS CONSTRUCTORES SA, ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el título ejecutivo conformado por las resoluciones 267 de septiembre de 2011, 37 de febrero de 2012 y 1091 de 2013, a través de las cuales el Ministerio de Trabajo la sancionó con multa por valor de (\$ 10.732.000), con destino al SENA, y que el mismo se tramitó ante el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, dentro del expediente No 2013-00220²⁶.

²⁴ Sentencia del 11 de noviembre de 2010, Exp. 17357, C. P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

²⁵ Al tenor de esa regla común, la ejecutoriedad de los actos administrativos surge de su firmeza en sede administrativa, por cualquiera de los eventos señalados en el misma legislación contencioso administrativa, de suerte que el sólo ejercicio de las acciones contencioso administrativas contra dichos actos no afectaría su obligatoriedad y fuerza ejecutoria.

²⁶ Folio 149.



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

Mediante providencia del 25 de agosto de 2016, se profirió decisión de primera instancia, negando las pretensiones de la demanda, y que conforme a la información obtenida por el sistema de información judicial siglo XXI²⁷, y ante el recurso de apelación interpuesto por la empresa actora, se encuentra en la actualidad al despacho para fallo de segunda instancia desde el 31 de enero de 2017.

Siendo ello así, es dable concluir que el título ejecutivo base del procedimiento de cobro coactivo, no se encontraba ejecutoriado al momento de proferirse el mandamiento de pago, ni prestaba mérito ejecutivo en los términos de artículo 828 del ET, pues, a la luz del criterio jurisprudencial al que viene refiriéndose esta providencia, **con la demandada de nulidad y restablecimiento interpuesta, la ejecutoria del mismo quedó suspendida hasta el momento que la misma sea fallada en sentido desestimatorio.**

En tales consideraciones, **ante la falta de ejecutoriedad del título ejecutivo**, por la interposición de la demanda de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo procedente era actuar en la forma en como lo realizó la parte actora, es decir, con la presentación de la excepción que interpuso o por la falta de ejecutoriedad del título, como ya se indicó.

Ante tal proceder, corresponde determinar si la declaratoria de la excepción da lugar a la terminación del proceso de cobro coactivo o la suspensión del mismo.

Pues conforme a la resolución No 000019 de enero de 2015, la entidad ejecutante aceptó la excepción propuesta, declarando la suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo, siendo esta declaratoria la que constituye justamente uno de los inconformismos de acuerdo al recurso de apelación, en donde se indica que si bien la interposición de la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso, no estaba contemplada como excepción señalada en el artículo 67, cuál sería el fundamento de haberse declarado probada, circunstancia que en sentir del apelante se advierte del contenido

²⁷ En ejercicio de las potestades del juez previstas en el artículo 42 del C.G.P., se verificó el Sistema de Consulta de Procesos de la Rama Judicial, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 9511 de la Ley 270 de 1996, los medios técnicos, electrónicos e informáticos al servicio de la Administración de Justicia tienen por objeto mejorar la práctica de pruebas, la comunicación entre los despachos y garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información. Este sistema informativo puede ser utilizado por las corporaciones judiciales para el cumplimiento de sus funciones, entre otras, para facilitar la identificación de los procesos y el ejercicio de la función jurisdiccional.

La información reportada por este mecanismo debe ser tomada como prueba, en primer lugar, porque es de acceso público, en tanto la comunidad, en general, puede conocer la evolución de los procesos judiciales sin que se le exija requisito adicional que los datos del expediente, y porque tiene el carácter de información oficial, debido a que el historial de las actuaciones judiciales surtidas en los procesos es administrado por los empleados de los despachos judiciales a cargo de los mismos.



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

del artículo 99 de la resolución No 1235, que genera la terminación del proceso.

Al respecto, y como ya se indicó en líneas que anteceden, el artículo 99 ibídem establece las **causales de terminación del proceso de cobro coactivo adelantado por el SENA**, que conforme al numeral 4º, expresamente indica “4. *Por haber prosperado las excepciones de que trata el artículo 832 del Estatuto Tributario*”.

Valga precisar, frente a la remisión a dicha disposición, que el artículo 832 contempla expresamente el trámite de las excepciones, entre tanto, **es el artículo 831**, el que establece las excepciones que proceden en contra del mandamiento, indicando que contra el mismo proceden como medios exceptivos: el pago efectivo, la existencia de acuerdo de pago, **la falta de ejecutoria del título**, pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente, **interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo**, prescripción de la acción de cobro, y falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

En consecuencia, si nos allanamos a una interpretación simple y a la literalidad de lo expresado por dicha disposición, se debe comprender y entender que con la sola presentación de la demanda de restablecimiento del derecho, **estaría provista de procedencia** la excepción propuesta por el sujeto pasivo de la obligación –CSS CONSTRUCTORES SA- y que por dicha circunstancia se generaría la terminación del proceso de cobro coactivo.

No obstante, y aunado a la anterior conclusión, se tendría que de conformidad con el artículo 829-4 del Estatuto Tributario, la demanda de nulidad y restablecimiento del acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo **impide que ese acto tenga fuerza ejecutoria**, la cual sólo surge cuando se decide en forma definitiva la respectiva demanda (que niegue la pretensión de anulación de ese acto), consideración frente a la cual también sería dable la terminación del procedimiento de cobro coactivo.

Al respecto el Consejo de Estado ha precisado:

“Cuando se demanda en acción de nulidad y restablecimiento del derecho los actos administrativos de determinación oficial de un impuesto, y la administración ha iniciado el proceso de cobro de ese tributo con base en tal título ejecutivo, la excepción que se debe proponer es la prevista en el numeral 5º del artículo 831 citado: “interposición de demanda de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo contencioso - administrativo” o la de “falta de ejecutoria del título” (numeral 3º ibídem), pues no debe olvidarse que los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo se entienden ejecutoriados, “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” (artículo 829 Estatuto Tributario), y sólo es posible iniciar el proceso de cobro



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

cuando los actos administrativos tienen carácter ejecutivo y ejecutorio, como se vio anteriormente.

Así las cosas, **si la legalidad de las resoluciones que conforman el título ejecutivo puede ser controvertida a través de los medios de control que establece el Código Contencioso Administrativo, (acción de nulidad y restablecimiento del derecho), es claro que en el proceso ejecutivo pueda proponerse la mencionada excepción**, la cual para su prosperidad no está condicionada a que el respectivo proceso se encuentre para fallo, toda vez que dicha limitante no está consagrada en el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario y, adicionalmente, **la finalidad de la norma es suspender la ejecutividad del título, el cual se encuentra en discusión ante la jurisdicción, hasta tanto no exista un pronunciamiento definitivo sobre su legalidad.**

Quando el acto administrativo que contiene la obligación que sirvió de base para el proceso de cobro ha sido anulado por la jurisdicción, su legalidad ha quedado desvirtuada y esa obligación ha desaparecido del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, el proceso de cobro ya no tiene finalidad y los actos administrativos dictados con el propósito de hacer efectiva la obligación deben ser igualmente declarados nulos, dado los efectos que un proceso tiene en el otro.

En caso contrario, si la sentencia definitiva modifica la determinación oficial del tributo, es con base en esta determinación que se debe seguir adelante con la ejecución porque que el título ejecutivo no lo constituye dicha sentencia sino el acto administrativo de determinación, cuya ejecutividad fue suspendida por el trámite contencioso administrativo.”²⁸

Así las cosas, ha de concluirse que la consecuencia de la aceptación de la excepción de **interposición de demanda de restablecimiento del derecho**, no es otra que la terminación del procedimiento de cobro coactivo, en primera medida, por la remisión que el artículo 99 de la resolución 1235 de 2015 hace al artículo 831 del ET, en concordancia con el artículo 833 de la misma disposición, que establece:

“ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la **terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado.** En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.(...)”

Y además, porque la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del título ejecutivo base de ejecución impide su ejecutoria, y en consecuencia la inexistencia de una obligación clara, expresa y exigible a través del proceso de cobro coactivo adelantado por la entidad ejecutante.

En línea con lo anterior, se tiene que el artículo 68 de la resolución No 1235, estableció que ante el evento de encontrarse probadas las excepciones, el funcionario ejecutor así lo declarará y **ordenará la terminación del procedimiento** y el levantamiento de medidas cautelares decretadas, cuando fuere el caso.

²⁸ Consejero Ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO, Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil diez (2010), Ref.: 68001233100020070011601, Expediente: 17642



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

Ahora bien, en tal sentido, la Corte Constitucional, en sentencia T-771 de 2004, en un caso de similares contornos al presente asunto, analizó la vulneración al debido proceso administrativo, dentro de un procedimiento de cobro coactivo, en donde se alegaba la falta de ejecutoria del título ejecutivo como consecuencia de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del mismo.

En dicha oportunidad analizó la corporación el alcance de las disposiciones contenidas en los artículos 828, 829 y 831 del ET, en situaciones como la aquí debatida, precisando que dichos preceptos “*demuestran la prudencia del legislador*”, en relación a las facultades otorgadas al ejecutado -recursos en vía administrativa y la demanda en contra del título base de ejecución- que garantizan su derecho de defensa y al mismo tiempo protege a la administración, cuando se adoptan las medidas contempladas por el legislador, en tales casos. Expresamente indicó:

“La interpretación sistemática del Estatuto Tributario, aplicable al presente caso por remisión del código de rentas del municipio de Daquia, permite a la Sala de Revisión afirmar que el proceso administrativo de cobro coactivo puede tener origen, entre varias hipótesis, en las liquidaciones oficiales siempre y cuando éstas se encuentren ejecutoriadas, tal como lo prevé el artículo 828, numeral 2 del mencionado Estatuto.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del código contencioso administrativo:

“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”.

En el asunto sometido a examen de la Sala se presenta una excepción a esta regla, por cuanto a pesar de haber concluido el procedimiento administrativo, la liquidación oficial no quedará ejecutoriada (art. 829 numeral 4 del E.T.), hasta cuando la acción de restablecimiento del derecho ejercida por EPSA haya sido decidida en forma definitiva.

El carácter lógico de estas normas se pone en evidencia con lo dispuesto en el artículo 831, numeral 5 del Estatuto Tributario, según el cual contra el mandamiento de pago el deudor puede excepcionar demostrando que ha interpuesto demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa. Cuando se demuestra que el deudor ha actuado de esta manera, el funcionario deberá declararlo, ordenar la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y proceder al levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado (art. 833 del E.T.)

El legislador previó que la administración pudiera adelantar el cobro coactivo de las obligaciones tributarias existentes a su favor, asignándole un poder excepcional, pero señalando al mismo tiempo un régimen jurídico que, atendiendo al principio de legalidad de los actos administrativos, debe ser observado estrictamente so pena de atentar contra los derechos del contribuyente, con las consecuencias que estas conductas acarrearán para el erario, cuando después de presentadas las respectivas demandas la administración resulta condenada por las autoridades jurisdiccionales.



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

Las normas que se vienen analizando distinguen entre el proceso administrativo de cobro coactivo, el cual se inicia con un título ejecutivo merced al cual se libra un mandamiento de pago, y el proceso contencioso administrativo que el contribuyente puede iniciar contra los actos administrativos que presuntamente prestan mérito ejecutivo. La admisión de ésta demanda produce claros efectos para el proceso administrativo de cobro coactivo, en el cual, según el caso, deberán levantarse las medidas cautelares.

Las normas sometidas a estudio demuestran la prudencia del legislador, pues ha prohibido que se adelanten procesos administrativos de cobro coactivo con fundamento en títulos que no presten mérito ejecutivo, como ocurre con las liquidaciones oficiales no ejecutoriadas.

La facultad otorgada al deudor para interponer recursos en la vía gubernativa y para presentar demandas contra las liquidaciones oficiales, garantiza el derecho de defensa del contribuyente y al mismo tiempo protege a la administración, pues si ha extralimitado la órbita de sus atribuciones y es condenada a devolver sumas de dinero, los perjuicios para la administración y para el demandante serán menores si, como lo prevén las normas que se examinan, el cobro coactivo se adelanta habiendo levantado las medidas cautelares que hayan sido ordenadas.”

De igual forma, recientemente el Consejo de Estado²⁹, ante la prosperidad de la excepción de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del título ejecutivo en un proceso de cobro coactivo, advirtió la necesidad, como restablecimiento del derecho, de ordenar la terminación del proceso de cobro coactivo, tal como lo establece el artículo 833 del ET:

“Por lo expuesto, se impone confirmar la sentencia apelada, sin embargo, la Sala con fundamento en la facultad que le asiste de restablecer el derecho conforme corresponda, revocará el numeral 2, para precisar los siguientes aspectos:

1. Si bien el Tribunal declaró la nulidad de los actos demandados porque estableció que están probadas las excepciones de interposición de demanda de restablecimiento de derecho ante la jurisdicción y de falta de ejecutoria del título, también lo es que en la parte resolutive no declaró la prosperidad de las mismas y

2. Conforme con el artículo 833 del Estatuto Tributario³⁰, si se prueba la excepción se debe declarar y ordenar la terminación del procedimiento de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares cuando se hubieren decretado, por esto, lo procedente es la terminación del proceso de cobro coactivo que se adelanta contra la demandante, y no la suspensión del mismo.”

En suma, y como quiera que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo impide que el mismo adquiera fuerza ejecutoria, pues la

²⁹ Sección Cuarta, Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, Bogotá D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-00855-02(21693), Actor: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA COMFAMILIAR ANDI –COMFANDI, Demandado: MUNICIPIO DE SAN PEDRO VALLE DEL CAUCA

³⁰ Artículo 340 del Acuerdo 05 de 18 de febrero de 2000.



Accionante: CSS Constructores SA
Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

misma solo sobrevendría cuando la jurisdicción decida de manera definitiva la respectiva demanda (en el sentido de no acceder a la pretensión de nulidad del acto), la empresa ejecutada estaba habilitada para presentar la excepción de interposición de demandas de restablecimiento del derecho, declaratoria que lleva consigo la terminación del proceso de cobro coactivo, ante la inexistencia de una obligación clara, expresa y **exigible** ejecutable a través del proceso de cobro coactivo.

Y como en el presente caso el título ejecutivo base del proceso de cobro coactivo no se encuentra ejecutoriado, debido a la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que cursó en el juzgado catorce administrativo de Tunja y ahora en segunda instancia, no puede ser otra la conclusión de terminación del proceso de cobro coactivo, conforme lo establecido en los artículos 99 y 68 de la resolución 1235 de 2014, en concordancia con el artículo 833 del ET.

Así las cosas, la presunción de legalidad de los actos acusados quedó desvirtuada, pues si bien en las excepciones que proceden en contra del mandamiento de pago, conforme al artículo 68 de la referida resolución, no está contemplada la excepción de interposición de demandas de restablecimiento del derecho, no es menos cierto que conforme al régimen especial contemplado en el estatuto tributario, la declaratoria de dicha excepción da lugar a la terminación del proceso.

En tales consideraciones, resulta dable declarar la nulidad de la frase “y en consecuencia suspender provisionalmente el proceso administrativo de cobro coactivo radicado con el No 152042130091” del artículo 1º de la resolución No 19 de 27 de enero de 2015, proferida por el Director Regional del SENA, así como el párrafo del mismo artículo y el artículo segundo de la de la misma resolución.

Para en su lugar, disponer la terminación y archivo del proceso de cobro coactivo No 152012130091 adelantado por el Funcionario Ejecutor de la Jurisdicción Coactiva del Sena en contra de la empresa CSS CONSTRUCTORES SA.; declaratoria que impone revocar la sentencia de primera instancia.

7. COSTAS

Teniendo en cuenta que el recurso de apelación se decide en favor del apelante, no habrá lugar a condena en costas en segunda instancia, de acuerdo a lo previsto en el numeral primero del artículo 365 del C.G.P

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,



Accionante: CSS Constructores SA
 Accionados: Servicio Nacional de aprendizaje – SENA
 Expediente: 152383339-752-2015-00294-01
Nulidad y restablecimiento del derecho

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de fecha catorce (14) de febrero de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Sogamoso. En su lugar se dispone:

“PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la frase “y en consecuencia suspender provisionalmente el proceso administrativo de cobro coactivo radicado con el No 152042130091” del artículo 1º de la resolución No 19 de 27 de enero de 2015, proferida por el Director Regional del SENA, así como el párrafo del mismo artículo y el artículo segundo de la de la misma resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la terminación y archivo del proceso de cobro coactivo No 152012130091 adelantado por el Funcionario Ejecutor de la Jurisdicción Coactiva del Sena en contra de la empresa CSS CONSTRUCTORES SA.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: RECONOCER personería jurídica al abogado JUAN PABLO BARRETO GONZÁLEZ, identificado con cédula de ciudadanía número 7.185.170 y Tarjeta Profesional No 166.241 del C.S.J, como apoderado del SENA.

CUARTO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

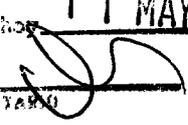
FÉLIX ALBERO RODRIGUEZ RIVEROS

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA
MUNICIPALIDAD POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado

No. 74 de hoy 11 MAY 2018


EL SECRETARIO