

**CONSEJO DE ESTADO****SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO****SECCIÓN QUINTA****Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 47001-23-33-000-2017-00423-01****Accionante: LUIS ANTONIO DE AVILA CERPA****Demandado: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA****Asunto: Acción de cumplimiento – Fallo de segunda instancia****OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala decide la impugnación interpuesta por el accionante contra el fallo del 18 de diciembre de 2017, por medio del cual el Tribunal Administrativo del Magdalena rechazó por improcedente la acción de cumplimiento.

**I. ANTECEDENTES****1. Solicitud de cumplimiento**

Mediante escrito radicado el 17 de noviembre de mayo de 2017<sup>1</sup>, en la Secretaría de la Oficina Judicial de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Santa Marta, el señor Luis Antonio De Ávila Cerpa, en nombre propio, ejerció acción de cumplimiento contra el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, con el fin de obtener el **acatamiento de los artículos 53 numeral 1º de la Resolución 2010 de 2010; 99 numeral 5º y 101 de la Resolución 1235 de 2014.**

Como pretensiones la parte actora solicitó:

*“PRIMERO.- DECLARAR que el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA Regional Sucre no ha cumplido con el mandato establecido en:*

---

<sup>1</sup> Folio 13 del expediente.



*I. El artículo 53 numeral 1 de la resolución 210 de 2007 en cuanto no lo aplicó para contabilizar la prescripción de la acción de cobro adelantada contra Luis Antonio De Ávila Cerpa, ya que no se produjo la interrupción luego de decretada la nulidad el 5 de julio de 2013.*

*II. El artículo 99 numeral 5 de la Resolución 1235 de 2014, ya que debió declarar probadas las excepciones de ausencia de título y prescripción de la acción de cobro así no se hubieran interpuesto y como consecuencia de ello la terminación del proceso coactivo adelantado contra Luis Antonio De Ávila Cerpa.*

*III. El artículo 101 de la resolución 1235 de 2014 ya que debió dictar auto de terminación y archivo del proceso al percatarse de la ausencia del título ejecutivo y de la prescripción de la acción de cobro.*

*SEGUNDO.- ORDENAR al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA Regional Sucre, que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia cumpla con el mandato establecido en las normas mencionadas en el numeral anterior, y de por terminado y ordene el archivo del proceso de cobro coactivo adelantado contra Luis Antonio De Ávila Cerpa”<sup>2</sup>.*

## **2. Fundamentos de la solicitud**

El actor adujo que el SENA es una entidad pública “...que tiene el deber de cobrar coactivamente las obligaciones a su favor, y que tiene unas reglas especiales para adelantar el cobro coactivo señaladas en la resolución 210 de 2007 y 1235 de 2014, razón por la cual son las normas aplicables en el proceso de cobro coactivo conforme a la regla de procedimiento señalada en el numeral 1 del artículo 100 del C.P.A.C.A.”.

## **3. Hechos probados y/o admitidos**

La Sala encontró demostrados los siguientes hechos:

**3.1.** Mediante Resolución No. 2355 de 9 de agosto de 2010<sup>3</sup>, proferida por el Secretario General del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, se (i) declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones No. 1360 del 27 de abril de 2010 “por la cual se reconoce y ordena el pago de salarios y prestaciones, en cumplimiento de sentencia judicial de tutela”, y la No. 01613 del 24 de mayo de 2010 “por

---

<sup>2</sup> Folio 7 del expediente.

<sup>3</sup> Folios 17 a 20 del expediente.



la cual se adiciona la Resolución No. 01360 de 2010<sup>4</sup>; (ii) se ordenó al señor Luis Antonio de Ávila Cerpa, el reintegro de \$127.196.570.00; (iii) recobrar por la Regional de Bolívar del SENA la suma de \$36.512.946, pagados por el SENA a la EPS y Fondo de Pensiones a la que se encuentra afiliado el actor del periodo entre el 14 de enero de 2009 al 18 de abril de 2010; (iv) recobrar al Fondo Nacional del Ahorro \$10.999.323 que la entidad accionada giró por concepto de cesantías del señor De Ávila Cerpa; (v) recobrar a la DIAN \$11.080.042 que el SENA giró por descuento de retención en la fuente.

**3.2.** El 22 de septiembre de 2010<sup>4</sup>, el Grupo de Cobro Coactivo del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA avocó conocimiento e inició proceso de cobro coactivo contra Luis Antonio de Ávila Cerpa, bajo el radicado No. 01-424-2-10-0003-00.

**3.3.** Por auto del 23 de septiembre de 2010<sup>5</sup>, se ordenó el embargo de unas cuentas y demás bienes registrados a nombre del ejecutado De Ávila Cerpa.

**3.4.** El 24 de enero de 2011<sup>6</sup> se libró mandamiento de pago en contra del accionante, para que cancele la obligación adeudada a través del sistema de pagos en línea del SENA por la suma de \$127.196.570.

**3.5.** Por proveído del 5 de julio de 2013<sup>7</sup> se decretó de oficio la nulidad parcial de lo actuado, a partir de la notificación del mandamiento de pago, al advertirse la omisión del agotamiento de la notificación.

**3.6.** Entre la expedición del mandamiento de pago, 24 de enero de 2011 y la declaratoria de nulidad, 5 de julio de 2013, transcurrieron dos años, cinco meses, once días, por tanto el mandamiento de pago no fue notificado dentro del año siguiente a su expedición, lo que indica que nunca se interrumpió el término de prescripción de la acción de cobro, según lo prevé el artículo 53, numeral 1º de la Resolución 210 de 2007, entonces *“la prescripción de la acción de cobro*

<sup>4</sup> Folios 22 a 24 del expediente.

<sup>5</sup> Folios 25 y 26 del expediente.

<sup>6</sup> Folios 27 a 30 del expediente.

<sup>7</sup> Folios 31 y 32 del expediente.



*ocurrió efectivamente el 13 de septiembre de 2015, fecha en la cual se cumplieron los 5 años después de la ejecutoria del último acto administrativo que usó el SENA para tratar de integrar el título ejecutivo complejo (Resolución 2355 del 9 de agosto de 2010) que como se recordará quedó ejecutoriada y en firme el 13 de septiembre de 2010”.*

**3.7.** El SENA expidió la Resolución 1235 el 18 de junio de 2014, por la cual se adopta el reglamento interno de recaudo de cartera, con lo cual derogó en el artículo 103 la Resolución 210 de 2007.

**3.8.** En febrero de 2015 el expediente de cobro coactivo contra el actor fue remitido del SENA Bogotá a la Dirección Regional de Sucre, por competencia territorial, dependencia que no avocó conocimiento, ni adelantó ninguna actuación, “dejando prescribir la acción de cobro, en su despacho la que efectivamente ocurrió el 13 de septiembre de 2015.

**3.9.** El actor elevó petición el 18 de septiembre de 2017<sup>8</sup> al Director Regional SENA de Sucre, para constituirlo en renuencia, al solicitarle:

*“1. Que dentro del proceso de cobro coactivo No. 01-424-2-10-0003-00 adelantado por el SENA contra Luis Antonio De Ávila Cerpa el Director Regional del SENA de Sucre Marco Eugenio Gómez Ordosgoitia de cumplimiento al artículo 53 numeral 1 de la Resolución 210 de 2007 aplicando para contabilizar la prescripción y su interrupción.*

*2. Que dentro del proceso de cobro coactivo No. 01-424-2-10-0003-00 adelantado por el SENA contra Luis Antonio De Ávila Cerpa se dé cumplimiento por parte del Director Regional del SENA de Sucre Marco Eugenio Gómez Ordosgoitia al artículo 99 numeral 5 de la resolución 1235 de 2014, se declaren probadas las excepciones de ausencia de título y prescripción de la acción de cobro y como consecuencia de ello se dé por terminado el proceso.*

*3. Que dentro del proceso de cobro coactivo No. 01-424-2-10-0003-00 adelantado por el SENA contra Luis Antonio De Ávila Cerpa se dé cumplimiento por parte del Director Regional del SENA de Sucre Marco Eugenio Gómez Ordosgoitia al artículo 101 de la resolución 1235 de 2014 y como consecuencia de ello se dicte auto de terminación y archivo del proceso.*

*4. Se adopten por su despacho las medidas necesarias de protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa, violado al rematarse un bien de mi propiedad que terminó en las manos del funcionario del SENA Regional – Sucre Adriano José Vásquez García”.*

---

<sup>8</sup> Folios 42 a 45 del expediente.



### 3. Actuaciones procesales relevantes

#### 3.1. Admisión de la demanda

Con auto del 21 de noviembre de 2017<sup>9</sup>, el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Magdalena, admitió la demanda y ordenó la notificación al Director Nacional del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

#### 3.2. Contestación de la entidad accionada

**El Director del SENA Regional Sucre**, mediante escrito radicado el 28 de noviembre de 2017<sup>10</sup>, solicitó que se rechazara de plano la acción, en razón a que el acto administrativo se encuentra derogado.

Precisó que la Resolución 210 de 2007 fue creada bajo el marco normativo de la Ley 1066 de 2006, para constituir el manual de recaudo de cartera del SENA, acto administrativo que fue derogado en su totalidad por la Resolución 1235 de 2014.

Señaló que frente a la prescripción de la acción de cobro, ésta se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago; por el otorgamiento de facilidades para el pago; por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa. Adicionalmente, indicó que:

*“...las actuaciones adelantadas por el despacho de cobro coactivo de Dirección General, para efectuar la notificación del mandamiento de pago proferido en su contra, llegaron a feliz término realizándose la misma por publicación en la página web de la entidad el 4 de diciembre de 2013, y como consecuencia de lo anterior, de acuerdo a lo estipulado por el Art. 818 del Estatuto Tributario, se interrumpe el término de prescripción de la obligación a favor del SENA, y en contra de ejecutado, contenida en la Resolución No. 2355 del 9 de agosto de 2010, por la cual se declaró la pérdida de fuerza de ejecutoria de las resoluciones No. 01360 del 27 de abril de 2010 y 01613 del 24 de mayo de 2010, y ordenó el reintegro de los valores cancelados al ejecutado por concepto de salarios y prestaciones. En el siguiente recuadro puede observarse gráficamente lo hasta aquí descrito:*

<sup>9</sup> Folios 50 y 51 del expediente.

<sup>10</sup> Folios 58 a 65 del expediente.



| <b>Fecha ejecutoria del título ejecutivo</b> | <b>Fecha de expedición del mandamiento de pago</b> | <b>Fecha notificación del mandamiento de pago (Art. 818 E.T)</b> | <b>Fecha de prescripción (Art. 818 E.T)</b> |
|--|--|--|---|
| 13 de septiembre de 2010                     | 24 de enero de 2011                                | 4 de diciembre de 2013   | 4 de diciembre de 2018                      |

Resaltó que con fundamento en lo antes señalado, resulta improcedente la petición de cumplimiento de una norma derogada y que bajo ninguna circunstancia está por encima del derecho sustancial.

Indicó que en el *sub lite*, no se presentaron excepciones a pesar de que en el artículo 67 y siguientes de la Resolución 1235 de 2014, se definen, se indica el término para proponerlas y resolverlas.

### 3.3. Fallo impugnado

En sentencia del 18 de diciembre de 2017<sup>11</sup>, el Tribunal Administrativo del Magdalena, rechazó por improcedente la acción constitucional, al estimar que “...tuvo la posibilidad de proponer los medios exceptivos procedentes a fin de que se diera cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 99 numeral 5º y 101 de la Resolución 1235 de 2014, y ante la eventual resolución desfavorable de las mismas también pudo haber ejercido el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011. (...) existe otro mecanismo judicial idóneo para propender por el cumplimiento de los artículos 99 numeral 5º y 101 de la Resolución 1235 de 2014, y el numeral 1º del artículo 53 de la Resolución 210 de 2007, del cual también se pretende se ordene su cumplimiento se encuentra derogado”.

### 3.4. Impugnación

En escrito del 11 de enero de 2018<sup>12</sup>, el actor impugnó<sup>13</sup> la decisión del Tribunal y solicitó que se revocara la decisión para que en su lugar se accediera a las pretensiones de la demanda.

<sup>11</sup> Folios 78 a 86 del expediente.

<sup>12</sup> Folio 92 del expediente.

<sup>13</sup> Se advierte que el fallo del 18 de diciembre de 2017 fue notificado por correo electrónico del 19 de diciembre de 2017, y la impugnación se presentó el 11 de enero de 2018, es decir dentro de la oportunidad legal, conforme se acredita a folios 89, 91 y 92 del expediente.



Afirmó que “...en los procesos de cobro coactivo solo son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito por disposición expresa del artículo 101 del C.P.A.C.A. De otro lado la acción de cumplimiento que hoy se adelanta si tiene por objeto que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos por disposición expresa del artículo 1º de la Ley 393 de 1997, razón por la cual se solicita al despacho revocar la sentencia de primera instancia y fallar de fondo la presente demanda”.

Precisó que en el caso concreto se tiene que en el proceso de cobro coactivo adelantado por el SENA en su contra, se presentaron excepciones de prescripción de la acción de cobro y la ausencia del título ejecutivo.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 152 de la Ley 1437 de 2011, y el Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que establece la competencia de la Sección Quinta de la Corporación para conocer de las “apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”.

### 2. Problema jurídico a resolver en la presente acción de cumplimiento

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del 18 de diciembre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo del Magdalena que rechazó por improcedente la acción constitucional, para lo cual deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:



¿La parte actora cumplió con la constitución en renuencia del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, de conformidad con lo previsto en el artículo 8° de la Ley 393 de 1997?

De ser afirmativa la respuesta ¿Hay lugar a ordenar a la autoridad accionada, el cumplimiento de los artículos 99, numeral 5° y 101 de la Resolución No. 1235 de 2014, en el sentido de ordenarle al SENA que dentro del proceso de cobro coactivo que se adelanta en contra del actor se declare la prescripción de la acción de cobro y como consecuencia de por terminado y se archive el proceso?

### **3. Razones jurídicas de la decisión**

Para resolver el problema jurídico planteado, se analizarán los siguientes temas: **(i)** naturaleza de la acción de cumplimiento; **(ii)** requisito de procedibilidad; y, **(iii)** análisis del caso concreto.

#### **3.1. Naturaleza de la acción de cumplimiento**

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *"acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido"*. En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos"*.

Colombia es un Estado Social de Derecho y dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, teniendo en cuenta lo anterior y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.





De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, y ante el inminente incumplimiento la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional *“el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”*<sup>14</sup>(Subraya fuera del texto).

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben acreditar los siguientes requisitos mínimos:

- i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)<sup>15</sup>.
- ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento.
- iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º).

El artículo 8º señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito *“cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente*

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

<sup>15</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



*peligro de sufrir un perjuicio irremediable*”, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

### **3.2. De la renuencia**

El inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5º del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Por lo tanto, la Sala debe estudiar si la parte actora cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia a la Policía Nacional, antes de instaurar la demanda.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que *“el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.



**Para cumplir con el requisito de renuencia** el actor con oficio del 18 de septiembre de 2017, solicitó al Director Regional SENA de Sucre que dentro del proceso de cobro coactivo No. 01-424-2-10-0003-00 (i) diera cumplimiento al artículo 53 numeral 1 de la Resolución 210 de 2007, para contabilizar la prescripción y su interrupción; (ii) acatar los artículos 99 numeral 5 y 101 de la Resolución 1235 de 2014, en el sentido de declarar probadas las excepciones de ausencia de título y prescripción de la acción de cobro y como consecuencia se dicte auto de terminación y archivo del proceso.

Si bien, el actor afirmó en su demanda que la entidad no dio respuesta a lo solicitado, en el escrito de contestación el Director del SENA, aseguró que la petición fue atendida mediante oficio con número de radicación 2-2017-001671 del 31 de agosto de 2017, y recibida por el señor De Ávila Cerpa el 5 de septiembre de esa anualidad, conforme a la certificación expedida por la empresa de mensajería oficial 472, que allegó al proceso, en la que se le informó que teniendo en cuenta que el mandamiento de pago proferido en su contra fue notificado por la página web el 4 de diciembre de 2003, el término con el que contaba para proponer excepciones vencía el 23 de enero de 2004, no obstante fueron presentadas extemporáneamente el 15 de diciembre de 2015.

Se la manifestó que en su caso no se daban las causales previstas en el artículo 67 de la Resolución 1235 de 2014 para declarar probadas las excepciones.

En consecuencia, se encuentra probado que la parte accionante sí constituyó en renuencia al Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, respecto de **los artículos 53 numeral 1º de la Resolución 210 de 2007, 99 numeral 5º y 101 de la Resolución 1235 de 2014.**

### **3.3. Análisis del caso concreto**

#### **3.3.1. Disposiciones que se pretenden cumplir**

La parte actora pretende el cumplimiento de los artículos **53 numeral 1º de la Resolución 210 de 2007, 99 numeral 5º y 101 de la Resolución 1235 de 2014**, que disponen:



**“Resolución No. 210 de 2007**

*Por la cual se establece el reglamento de recaudo de cartera del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA*

(...)

**ARTÍCULO 53. EVENTOS EN LOS QUE SE INTERRUMPE EL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN.** **<Resolución derogada por el artículo 103 de la Resolución 1235 de 2014>** De acuerdo a lo establecido en el artículo 2539 del C.C., la prescripción se interrumpe:

1. *Por la expedición del mandamiento de pago, siempre y cuando se notifique dentro de año siguiente a su expedición.*
2. *Por la suscripción de un acuerdo de pago.*
3. *Por el pago parcial que haga el deudor sobre el valor de las acreencias contenidas en el título ejecutivo base de cobro, fecha en la cual se interrumpe el término prescriptivo, volviéndose a contar dicho término a partir del último pago efectuado”.*

**“Resolución 1235 de 2014**

*Mediante la cual se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en el Sena, a través del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo.*

(...)

**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.

(...)

**ARTÍCULO 101. AUTO DE TERMINACIÓN Y ARCHIVO DEL PROCESO.** Iniciado proceso de cobro administrativo coactivo, y se evidencia dentro del expediente que obra prueba que da lugar a la terminación del proceso administrativo de cobro coactivo se debe proferir resolución ordenando la terminación del proceso.

*En la misma providencia se ordenará el levantamiento de los embargos que fueren procedentes, y el endoso y entrega de los títulos ejecutivos que sobren, y se decidirán todas las demás cuestiones que se encuentren pendientes. En la misma providencia puede decretarse el archivo una vez cumplido el trámite anterior.*

*PARÁGRAFO. El funcionario ejecutor deberá verificar previo al levantamiento de medidas cautelares si las hubiere, que no existan más procesos u obligaciones en contra del deudor y/o que repose solicitud y concesión de remanentes a otra entidad administrativa o de orden judicial”.*

### 3.3.2 De la procedencia de la acción de cumplimiento

La parte actora, con el ejercicio de la presente acción, pretende que se ordene al Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, el acatamiento de los artículos 99 numeral 5 y 101 de la Resolución 1235 de 2014, disposición que actualmente es exigible en la medida que no está derogada o suspendida, en principio su cumplimiento no implica el establecimiento de gasto alguno y no se advierte que la parte demandante cuente con otro mecanismo de defensa judicial que torne en improcedente la presente acción de constitucional.

Ahora bien, respecto del artículo 53 numeral 1 de la Resolución 210 de 2007, es improcedente en cuanto se requiere que la norma sea actualmente exigible en la medida que no esté derogada o suspendida.



En el sub lite, no se cumple con este requisito, toda vez que esta disposición fue derogada por la Resolución No. 1235 de 2014, que prevé en el artículo 103, *“Vigencia y Derogatoria. La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga en su totalidad la Resolución 00210 de 2007, sus modificaciones y las demás disposiciones que le sean contrarias”*, en consecuencia, no es posible ordenar el acatamiento de dicho acto administrativo.

Por lo anterior, el estudio de la presente acción solo resulta procedente respecto de los artículos 99 numeral 5 y 101 de la Resolución 1235 de 2014.

### **3.3.3. Del caso concreto**

El accionante pretende que la autoridad administrativa dentro del proceso de cobro coactivo No. 01-424-2-10-0003-00 que se adelanta en su contra le declaren probadas las excepciones de ausencia de título y prescripción de la acción de cobro y como consecuencia se dicte auto de terminación y archivo del proceso, frente a lo cual el Director del SENA Regional Sucre le manifestó que no era viable acceder a ello en razón a que las propuso por fuera del término, esto es el 15 de diciembre de 2015 y el plazo oportuno venció el 23 de enero de 2014.

En este orden, se observa que si no se proponen excepciones, el funcionario ejecutor debe proferir resolución ordenando seguir adelante con la ejecución y remate de los bienes, lo que evidencia que subsiste una actuación administrativa pendiente de ser resuelta por la autoridad accionada.

En este sentido, observa la Sala que hasta tanto el funcionario ejecutor no dé por terminado el proceso de cobro coactivo por jurisdicción administrativa y ordene el archivo del expediente, no puede concluirse que exista un incumplimiento por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

Para la Sección, decretar el cumplimiento de los artículos 99 numeral 5 y 101 de la Resolución 1235 de 2014, y en consecuencia, ordenar que se declaren probadas las excepciones de ausencia de título y prescripción de la acción de cobro, implica que automáticamente se declare que éste tiene derecho a ello, aspecto



sobre el cual, el juez de la acción de cumplimiento no tiene competencia, toda vez que corresponde determinarlo al funcionario ejecutor, quien establecerá si le asiste razón al actor, si hay lugar o no a la prescripción de la acción de cobro.

Sumado a lo anterior, encuentra la Sala que ordenar lo pretendido por el señor De Ávila Cerpa, sin que medie un análisis de las circunstancias fácticas que rodean el caso, lejos de procurar la vigencia del ordenamiento jurídico, terminaría por desconocerlo, asunto que a todas luces escapa al objeto y finalidad de la acción de cumplimiento.

Así las cosas, las circunstancias descritas conducen a denegar las pretensiones de la demanda, habida cuenta que no se dan los presupuestos necesarios para impartir la orden de cumplimiento, una decisión contraria, terminaría por crear una situación fáctica y jurídica indeseable para la administración.

En consonancia con lo anterior, recuerda la Sala que el fin último de la acción de cumplimiento es procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, en aquellos casos en que las autoridades públicas no dan estricto cumplimiento al deber jurídico o administrativo que les es exigible y que, la controversia propuesta en el *sub lite* va más allá de exigir el cumplimiento de los artículos 99 numeral 5 y 101 de la Resolución 1235 de 2014, en tal medida, la ausencia de título y prescripción de la acción de cobro debe ser resuelta por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

Así las cosas, para la Sala la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Magdalena debe modificarse, para en su lugar, negar las pretensiones de la acción de cumplimiento.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

### **FALLA**

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia dictada el 18 de diciembre de 2017 por el Tribunal Administrativo del Magdalena, para en su lugar negar las pretensiones de la acción de cumplimiento instaurada por

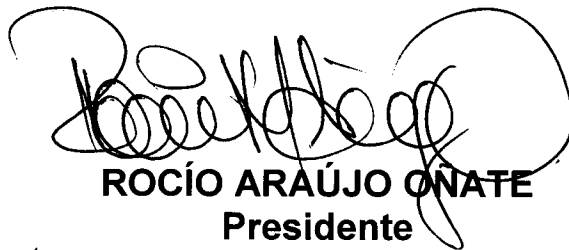


el señor Luis Antonio De Ávila Cerpa, por los motivos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**TERCERO:** En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**ROCÍO ARAÚJO ONATE**  
Presidente

  
**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

  
**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

  
**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

