



Demandante: Ministerio de Educación Nacional – FOMAG
Demandados: Tribunal Administrativo de Antioquia y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-05637-00

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2022-05637-00
Demandante: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG
Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA CUARTA DE ORALIDAD Y OTRO

Temas: Tutela contra providencia judicial – Defecto Procedimental Absoluto – condena en costas impuesta a un particular en un proceso adelantado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve, en primera instancia, la demanda interpuesta por el Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio contra los autos del 22 de octubre de 2021 y 31 de agosto de 2022 proferidos, respectivamente, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en la Constitución Política, artículo 86, y desarrollada por el Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

1. Con escrito enviado por correo electrónico el 24 de octubre de 2022 al buzón *web* de tutelas y *habeas corpus* en línea de la Rama Judicial, el Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (de ahora en adelante, FOMAG), mediante apoderada judicial, ejerció acción de tutela contra el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Oralidad, con el fin de que le sean amparados sus derechos fundamentales “*al debido proceso y de acceso a la administración de justicia*”.

2. La entidad accionante consideró vulneradas las referidas garantías constitucionales, con ocasión de las siguientes providencias: i) auto proferido por el



Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín el 22 de octubre de 2021 que negó el mandamiento de pago solicitado al interior del proceso ejecutivo con radicado N.º 05001-33-33-002-2021-00359-00, interpuesto por la entidad accionante contra la señora Denis Yamile Jaramillo López; ii) auto del 31 de agosto de 2022, dictado por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Oralidad que confirmó dicha decisión.

1.2. Pretensiones

3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó:

“PRIMERA. Ordenar al Tribunal Administrativo de Antioquia que revoque y deje sin efectos el auto del 31 de agosto de 2022 emitido dentro del proceso ejecutivo con radicado 05001333300220210035900.

SEGUNDA. Ordenar al Juzgado 02 Administrativo de Medellín que revoque y deje sin efectos el auto del 22 de octubre de 2021 emitido dentro del proceso ejecutivo con radicado 05001333300220210035900.

TERCERA. Ordenar al Juzgado 02 Administrativo de Medellín que libere mandamiento de pago por el valor de las costas procesales aprobadas mediante auto del 13 de noviembre de 2020 emitido dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado 05001333300220190010000 a favor de mi representada.

TERCERA. Ordenar al Juzgado 02 Administrativo de Medellín, continuar con el trámite procesal de manera célere, desatando la instancia judicial dentro de un término razonable.

SUBSIDIARIA

PRIMERA. Ordenar al Juzgado 02 Administrativo de Medellín se declare incompetente por falta de jurisdicción, de conformidad con el artículo 139 del C.G. del P.

SEGUNDA. Ordenar la remisión del expediente a la Oficina Judicial para que sea repartido entre los Juzgados Civiles Municipales de Medellín, de conformidad con el artículo 306 del C.G. del P.”

1.3. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

4. Mediante sentencia proferida el 10 de marzo de 2020, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Denis Yamile Jaramillo López contra el FOMAG.



5. En dicho fallo, la autoridad judicial decidió condenar en costas a la actora. Contra esta decisión no se presentó ningún recurso. Mediante auto del 13 de noviembre de 2020, dicho juez aprobó la liquidación en costas a favor de la tutelante.

6. El 11 de mayo de 2021, el FOMAG presentó demanda ejecutiva contra la señora Jaramillo López por medio de la cual solicitó que se librara mandamiento de pago a su favor, por el valor de las costas procesales aprobadas. Dicho proceso se identificó con el radicado N.º 05-001-33-33-002-2021-00359-00.

7. Por medio de auto del 22 de octubre de 2021, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Medellín negó las pretensiones de la demanda ejecutiva. Lo anterior, pues consideró que la sentencia en la que se profirió la condena a la señora Jaramillo López y el auto mediante el cual se liquidó su valor no constituyen título ejecutivo para los efectos del artículo 297¹ la Ley 1437 de 2011.

8. Expuso que para los eventos en los que el obligado es un particular en favor de una entidad pública, “*el factor de conexidad no tiene cabida*”, debido a que no es competencia del juez de lo contencioso administrativo la ejecución de aquellas condenas y, en estos asuntos, la autoridad debe llevar a cabo el procedimiento de cobro coactivo.

9. Inconforme con lo anterior, la parte actora interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación. Sostuvo que si bien el Ministerio de Educación Nacional cuenta con facultades para ejercer procedimientos de cobro coactivo, ello no implica la pérdida de competencia de las autoridades judiciales para conocer de este tipo de asuntos. Arguyó que la administración cuenta con la facultad de ejercer dichas prerrogativas o de acudir ante la autoridad judicial.

10. Mediante auto del 31 de agosto de 2022, el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Oralidad confirmó la providencia de primera instancia. Como fundamento de lo decidido indicó que el artículo 98², en consonancia con el 104³ de la Ley 1437 de 2011, consagra que a todo organismo o entidad estatal le asiste el deber de recaudar las obligaciones a su favor “*mientras consten en documentos que presente mérito ejecutivo a través de la prerrogativa de cobro coactivo principalmente*”.

¹ **Artículo 297. Título ejecutivo.** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo: 1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

² “**Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo** Las entidades públicas definidas en el párrafo 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”

³ “Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%”.



11. Agregó que:

“uno de los documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado para ser recaudado a través del cobro coactivo, a la luz de lo indicado en el numeral 2° del artículo 99 de la misma norma, son las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional o de las entidades públicas, la obligación de pagar una suma líquida de dinero”.

12. Por tanto, consideró que la sentencia que condenó el pago en costas a la señora Jaramillo López *“encuadra dentro de la premisa del numeral 2° del artículo 99 de la Ley 1437 de 2011”*, debido a que *“esa condena quedó contenida en la providencia judicial que decidió de fondo el litigio y en una decisión aprobatoria de la liquidación de las costas debidamente ejecutoriada”* y, en tal sentido, *“debe ser recaudada a través del procedimiento de cobro coactivo, no a través de un proceso ejecutivo del que pueda conocer la jurisdicción contencioso administrativa”*.

13. Puso de presente que la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de procesos ejecutivos, si bien está vinculada con el factor de conexidad, *“no abarca la ejecución de obligaciones a favor de entidades públicas, sino de aquellas en las que se impone la carga de pagar una suma de dinero a la administración”*.

14. Expuso que el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 incluyó como título ejecutivo las sentencias ejecutoriadas en las que se condene a una entidad pública – y no a un particular – al pago de sumas dinerarias y añadió que el artículo 99 – numeral 2⁴ del mismo código indicó que *“prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero”*. En este sentido, concluyó:

“Es clara entonces la diferencia, unas son las obligaciones de pago de sumas de dinero contenidas en sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a cargo de las entidades públicas que son pasibles de ejecutarse ante el juez que conoció del proceso en el que se impuso la condena, y otras las obligaciones de pago de sumas de dinero a favor de esas entidades públicas y a cargo de particulares, que han de ser recaudadas acudiendo a la facultad de cobro coactivo regulada en la Ley 1066 de 2006 y través del procedimiento de cobro coactivo que consagra la Ley 1437 de 2011 a partir del artículo 98”

⁴ 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:
1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.



1.4. Sustento de la vulneración

15. La parte actora sostuvo que, al proferir el fallo censurado, la autoridad demandada incurrió en **defecto procedimental absoluto**.

16. En relación con la relevancia constitucional del asunto, señaló que las autoridades judiciales accionadas desconocieron su competencia para conocer del asunto elevado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, situación que vulnera su derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

17. Puso de presente que el cumplimiento de este requisito radica en que los jueces de instancia analizaron de forma parcial el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 que dispone:

*“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**.”* (Énfasis del escrito de tutela).

18. Arguyó que, si bien dicha norma otorga facultades de cobro coactivo a las entidades públicas, *“no elimina la competencia para conocer de este tipo de asuntos a la jurisdicción ordinaria, es decir, si bien el Ministerio de Educación Nacional cuenta con facultades coactivas, dichas facultades no implican la pérdida de competencia del órgano jurisdiccional”*. Agregó que *“no existe norma constitucional ni legal que predique la pérdida de competencia”* para este tipo de casos.

19. Sostuvo que si las autoridades judiciales contaran con la facultad de desconocer el mandato legal que otorga la competencia para conocer de este tipo de procesos como, a su juicio, operaron las autoridades demandadas, *“se abre la posibilidad de que el usuario de la administración de justicia no vea protegidos sus derechos ni dirimidas las controversias, situación que es abiertamente contraria a los cánones constitucionales”*.

20. En relación con el **cargo por defecto procedimental absoluto**⁵, indicó que la autoridad accionada al confirmar la decisión de primera instancia desconoció el procedimiento establecido en el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, citado con antelación. Argumentó que es facultad y no obligación de la entidad ejercer las prerrogativas coactivas, motivo por el cual puede acudir ante los jueces competentes y, en tal sentido, *“es falso que la decisión aprobatoria de la liquidación de las costas debidamente ejecutoriada debe ser recaudada a través del procedimiento de cobro coactivo y no a través de un proceso ejecutivo”*.

⁵ El accionante denominó a este cargo *“violación del debido proceso”*; no obstante, como se expondrá a continuación, todos los argumentos puestos al respecto estuvieron dirigidos a cuestionar la presunta vulneración del principio de congruencia externa de la sentencia.



21. Manifestó que la deuda es a favor del Ministerio de Educación Nacional – FOMAG y, por tanto:

“se debe considerar que el FOMAG, fue creado como una cuenta especial de la nación cuya administración corresponde a una entidad fiduciaria, que actualmente es Fiduprevisora S.A., entidad que por estar en competencia con el sector privado está impedida para ejercitar facultades coactivas en lo que respecta a la administración de sus negocios”.

22. No obstante, insistió que aun cuando el Ministerio pudiera ejercer el cobro coactivo, *“las normas procesales disponen la posibilidad para le entidad de elegir entre ejercitarlas o acudir a los jueces competentes”.*

23. Dado el factor de conexidad consagrado en el artículo 298⁶ de la Ley 1437 de 2011, expuso que *“el juez de conocimiento de la ejecución de providencias judiciales no puede ser otro que el Juez que conoció del proceso declarativo”*, por lo que esta negativa de las accionadas constituye una flagrante vulneración de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

24. A su vez, trajo a colación una sentencia de tutela⁷ proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que, en un caso con presupuestos fácticos análogos, amparó los derechos fundamentales del Ministerio de Educación – FOMAG al acreditarse la configuración del defecto procedimental absoluto. Expuso que en dicho proceso, se demandó al Tribunal Administrativo de Antioquia y al Juzgado 35 del Circuito Judicial de Medellín al proferirse auto que confirmó la negativa de librar mandamiento de pago al interior de un proceso ejecutivo adelantado contra un particular por una deuda por costas procesales a favor de la entidad.

25. Señaló que en dicho proceso ejecutivo, los jueces de instancia consideraron que al tratarse de obligaciones contenidas en una providencia judicial, el respectivo trámite debe llevarse a cabo a través de las prerrogativas de cobro coactivo pues tales decisiones no constituyen título para adelantar un proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Agregó que estos fueron los mismos argumentos usados en el asunto en concreto para negar las pretensiones de la demanda ejecutiva.

26. Afirmó que en dicha sentencia del Consejo de Estado, se concluyó que las providencias cuestionadas que negaron librar mandamiento de pago a favor del Ministerio de Educación – FOMAG incurrieron en defecto procedimental absoluto y vulneraron los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia en los siguientes términos:

⁶ **Artículo 298. Procedimiento.** *Una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 192 de este código, sin que se haya cumplido la condena impuesta por esta jurisdicción, el juez o magistrado competente, según el factor de conexidad, librará mandamiento ejecutivo según las reglas previstas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias, previa solicitud del acreedor”.*

⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 29.09.22., M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Rad: 11001-03-15-000-2022-03897-00.



“3.4. Sin embargo, para la Sala, de la lectura del artículo 98 del CPACA se entiende que las entidades públicas podrán recaudar las obligaciones creadas a su favor a través del procedimiento de cobro coactivo o acudir ante el juez competente, según sea el caso. En otras palabras, contrario a lo concluido por el tribunal demandado, la entidad podía iniciar la acción ejecutiva para cobrar las costas reconocidas a su favor.

3.4.1. En esos términos, la Sala encuentra que en la providencia objeto de tutela se incurrió en un defecto procedimental absoluto, en la medida en que la autoridad judicial demandada actuó al margen de la normativa aplicable, que permite la presentación del proceso ejecutivo. Esa actuación, a su vez, vulnera los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, al desconocer las formas propias del juicio y constituir un obstáculo en el acceso a la administración de justicia.

3.5. En ese contexto, la Sala tiene por resuelto el problema jurídico: la providencia del 22 de junio de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, sí incurrió en defecto procedimental al negar el mandamiento de pago presentado por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.”

1.5. Admisión de la demanda

27. La magistrada ponente de la presente decisión, mediante auto del 15 de noviembre del 2022: *i)* admitió la demanda de tutela; *ii)* ordenó notificar a la parte actora, al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Medellín y al Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Oralidad como autoridades judiciales accionadas y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y; *iii)* vinculó en calidad de tercero con interés a la señora Denis Yamile Jaramillo López que conformó el extremo demandado dentro del proceso ejecutivo en cuestión.

1.6. Intervenciones

Realizadas las notificaciones ordenadas, se presentaron las siguientes intervenciones:

1.6.1. Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Oralidad

28. Por medio de escrito enviado el 22 de noviembre de 2022 al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado, el magistrado ponente de la decisión cuestionada solicitó que se nieguen las pretensiones de la tutela.

29. Reiteró los argumentos que sustentaron el auto objeto de la controversia⁸ y concluyó que dicha providencia fue proferida *“con el debido fundamento normativo y de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, es decir, de forma legal”*. Lo anterior, pues se acreditó que el asunto no se encuentra dentro de aquellos que

⁸ Expuestos en los numerales 9 – 12 de la presente providencia.



pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo, “*sino que la obligación debe ser cobrada por la entidad ejecutante a través del procedimiento de cobro coactivo que se tenga internamente dispuesto*”.

1.6.2. Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Medellín

30. A través de mensaje de datos remitido el 22 de noviembre de 2022 al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado, la autoridad judicial se limitó a remitir copia digital del expediente ordinario; no obstante, guardó silencio frente a los cargos y argumentos formulados en el escrito de tutela.

1.6.3. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la señora **Denis Yamile Jaramillo López**⁹, pese a haber sido notificados en debida forma, guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

31. Esta Sala es competente para conocer de la demanda presentada por la parte actora, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, el numeral 7° del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, el artículo 2.2.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 2015, también modificado por el Decreto 333 de 2021 de 2021 y el artículo 25 del Acuerdo de la Sala Plena del Consejo de Estado No. 080 de 12 de marzo de 2019 (Reglamento Interno del Consejo de Estado).

32. Lo anterior, por cuanto la acción de tutela se dirige contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y, en tal sentido, debe aplicarse el numeral 5° del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021 de 2021, por ser esta Corporación el superior funcional de aquel.

2.2. Problema jurídico

33. Tomando en consideración la situación fáctica expuesta por la parte actora y las respectivas pretensiones elevadas, el material probatorio recaudado y las intervenciones presentadas, corresponde a esta Sala resolver el siguiente problema jurídico que subyace al caso en concreto:

- ¿Se superan en este asunto los requisitos de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial?

⁹ La señora Jaramillo López fue notificada al correo electrónico yajalo1@hotmail.com



34. De ser positiva la respuesta a la anterior pregunta, se resolverá el siguiente problema

- ¿Vulneró el Tribunal Administrativo de Antioquia los derechos fundamentales invocados por presuntamente incurrir en defecto procedimental absoluto en al proferir el auto del 31 de agosto de 2022?

35. Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: *i)* el criterio de la Sección sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial; *ii)* de los requisitos de procedibilidad adjetiva; *iii)* generalidades del defecto procedimental absoluto; *iv)* jurisprudencia relevante para el caso en concreto; *v)* análisis del caso en concreto.

2.3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial

36. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012¹⁰ **unificó** la diversidad de criterios que esta Corporación tenía sobre la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema¹¹ y declaró su **procedencia**.¹²

37. Así pues, esta Sección de manera reiterada ha establecido como parámetros para realizar su estudio, que cumpla con los siguientes requisitos: *i)* relevancia constitucional; *ii)* que no se trate de tutela contra tutela; *iii)* inmediatez y *iv)* subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado. De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara la **improcedencia** del amparo solicitado, sin que se analice el fondo del asunto.

38. Por el contrario, cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

39. Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos,

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 31.07.12., M.P. María Elizabeth García González, Rad. 11001-03-15-000-2009-01328-01.

¹¹ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

¹² Se dijo en la mencionada sentencia “**DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expresado a folios 2 a 50 de esta providencia.”



interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

2.4. Estudio sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva

2.4.1. Relevancia constitucional

40. La Sala encuentra que este requisito se encuentra cumplido en el caso en concreto, por cuanto, al revisar el escrito de tutela en relación con los supuestos fácticos de la demanda, las pretensiones, la carga argumentativa y probatoria, se advierte que la controversia propuesta por la parte actora es de naturaleza constitucional al solicitar la protección de sus derechos fundamentales “*de acceso a la administración de justicia y debido proceso*”.

41. De acuerdo con lo anterior, en el presente caso, el accionante cumple con el requisito de evidenciar una tensión entre la providencia censurada y el núcleo esencial de los derechos fundamentales alegados, al haber formulado la tutela en clave de la vulneración de dichas garantías constitucionales mediante la exposición de los motivos por los que considera que el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en defecto procedimental absoluto.

42. Esto, al argüir que dicha autoridad desconoció el procedimiento establecido en el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 pues, a su juicio, no tomó en consideración que dicha norma establece que las entidades estatales pueden estar facultadas tanto para ejercer las prerrogativas de cobro coactivo, como para acudir ante los jueces competentes para recaudar las obligaciones creadas a su favor. De tal forma, expuso que la demandada vulneró sus derechos fundamentales al desconocer la competencia para el estudio de este tipo de asuntos, lo que impide que la controversia propuesta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no sea resuelta.

43. Lo anterior permite la intervención del juez constitucional, pues el asunto en cuestión cuenta con la potencialidad de interpretar, aplicar, desarrollar y determinar el alcance de los derechos fundamentales invocados que, presuntamente, fueron afectados de forma desproporcionada. Ello implica que la discusión elevada mediante el escrito de tutela no es meramente legal o de contenido exclusivamente patrimonial o económico.

44. A su vez, la parte actora cumple con la carga de evidenciar que la actuación de la demandada es, presuntamente, incompatible con el ordenamiento superior, al proponer una controversia en la que la providencia cuestionada tiene la virtualidad de afectar de manera desproporcionada los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. En este sentido, es necesario que el juez



constitucional estudie de fondo el asunto en concreto y así determinar si existió o no una vulneración de dichas garantías fundamentales.

2.4.2. Tutela contra tutela

45. La Sala observa frente al mencionado aspecto, que no se trata de una tutela contra una decisión de la misma naturaleza, ya que la providencia censurada fue proferida en segunda instancia del proceso ejecutivo con radicado N.º 05001-33-33-002-2021-00359-00/01.

2.4.3. Inmediatez

46. En relación con el acatamiento del referido requisito, no se advierte ningún reproche, en vista de que la providencia del Tribunal Administrativo de Antioquia fue proferida el 31 de agosto de 2022. En tal sentido, teniendo en cuenta que el accionante interpuso la acción constitucional el 24 de octubre de 2022, y sin necesidad de establecer la fecha de ejecutoria del auto cuestionado, la Sala considera que se presentó dentro de un término razonable para el ejercicio de la acción de tutela contra providencia judicial, sin necesidad de determinar la fecha en que cobró ejecutoria.

47. Lo anterior, a la luz de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014¹³, en la que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adoptó los criterios fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005¹⁴, para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial, y reiteró que seis (6) meses es el término prudente para acudir y solicitar el amparo de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados con ocasión de providencias judiciales.

2.4.4. Subsidiariedad

48. En el asunto en concreto se acredita que la parte tutelante no dispone de otros medios de defensa judicial ordinarios ni extraordinarios para cuestionar la providencia dictada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia, toda vez que ninguna de las razones presentadas se puede adecuar a las causales de procedencia de los recursos extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Rad: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. M. P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁴ c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.



2.5. Defecto procedimental absoluto

49. De acuerdo con la Corte Constitucional¹⁵, esta causal se encuentra en los artículos 29 y 228 de la Constitución, los cuales consagran los derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y al principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal. En términos generales, esta causal se configura cuando el juez actúa completamente por fuera del procedimiento establecido por la ley.

50. Además del defecto procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto, la Corte ha determinado que una autoridad judicial incurre en este yerro cuando se aparta completamente del procedimiento establecido por el ordenamiento para el trámite de un asunto en particular, principalmente, en dos situaciones:

- I. Se rige por un trámite absolutamente ajeno al pertinente, lo que implica un desvío del cauce del asunto.
- II. Omite etapas sustanciales del procedimiento establecido por la ley, de forma tal, que afecta el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso.

2.6. Jurisprudencia relevante para el caso en concreto

2.6.1. Corte Constitucional – auto A857 de 2021

51. Mediante auto A857 del 27 de octubre de 2021¹⁶ la Sala Plena de la Corte Constitucional dirimió un conflicto negativo de competencias entre las jurisdicciones civil y de lo contencioso administrativo, con ocasión de una demanda ejecutiva interpuesta por la Fiduprevisor S.A contra una particular en virtud de una condena en costas ordenada por el Juzgado 35 Administrativo del Circuito Judicial de Medellín en favor de la entidad al interior de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado en su contra.

52. Dicho juzgado, a través de auto del 13 de diciembre de 2018, consideró que el conocimiento de la demanda ejecutiva era competencia de la jurisdicción civil, por lo que remitió el asunto a los jueces civiles del circuito de Rionegro (Antioquia). Esto, al asegurar que no se trataba de una providencia que imponía una condena a una entidad pública, en virtud del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.

53. En providencia del 2 de abril de 2019, el Juzgado Primero Civil Municipal de

¹⁵ Al respecto ver, entre otras: Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-367 del 04.09.18. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-398 del 23.06.17. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-352 del 15.05.12., M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, Auto A857 del 27.10.21. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



Rionegro declaró la falta de competencia por el factor territorial debido al domicilio de la demandada y remitió el expediente a los jueces civiles municipales de Medellín.

54. Por medio de auto del 28 de mayo de 2018, el Juzgado 16 Civil Municipal de Oralidad de Medellín propuso el conflicto negativo de competencia entre ambas jurisdicciones, pues señaló que la jurisdicción que debía conocer el asunto era la de lo contencioso administrativo, por tratarse de un proceso ejecutivo derivado de una condena impuesta por tal jurisdicción. Lo anterior, en virtud de los numerales 6¹⁷ del artículo 104 y 9¹⁸ del 156 de la Ley 1437 de 2011. Por tanto, remitió el expediente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

55. Finalmente, en atención al Acto Legislativo 02 de 2015 que adicionó el numeral 11¹⁹ del artículo 241 de la Constitución, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial remitió el conflicto de jurisdicciones a la Corte Constitucional.

56. El Alto Tribunal dispuso que, tras una lectura armónica del numeral 6 del artículo 104 y el 297 de dicho código, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de los procesos ejecutivos que tengan por objeto hacer efectivos títulos ejecutivos derivados de condenas impuestas a la administración, conciliaciones aprobadas por la jurisdicción y laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública y contratos celebrados con entidades estatales.

57. Por tanto, concluyó que las condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo que no recaigan sobre las entidades públicas escapan al conocimiento de dicha jurisdicción. Adicional a ello, sostuvo que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

58. En tal sentido, argumentó que, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 270 de 1996, la jurisdicción ordinaria conoce de todos los asuntos que no estén asignados a otra jurisdicción y citó textualmente el artículo 422 del Código General

¹⁷ **Artículo 104. De la jurisdicción de lo contencioso administrativo**

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades”.

¹⁸ **Artículo 156. Competencia por razón del territorio**

Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

9. Cuando el acto o hecho se produzca en el exterior, la competencia se fijará por el lugar de la sede principal de la entidad demandada, en Colombia”.

¹⁹ **Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:**

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.



del Proceso que establece que:

“Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184”.

59. Señaló que, si bien el Consejo de Estado ha dispuesto que los procesos ejecutivos que correspondan a condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo serán de competencia de quien profirió la respectiva providencia que se pretende ejecutar, debe entenderse que ello es así *“siempre y cuando la condenada sea una entidad pública”*.

60. En tal sentido, sostuvo que el Consejo de Estado ha indicado que los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo sea una providencia judicial se pueden iniciar porque la entidad pública no acató la decisión judicial, lo hizo parcialmente o porque se excedió en la obligación impuesta en la providencia. De tal forma, afirmó que dicho tribunal ha considerado que la competencia para tramitar procesos ejecutivos de ejecución de condenas impuestas por aquella jurisdicción a las entidades públicas recae sobre el juez que profirió la providencia.

61. En este orden de ideas, dirimió el conflicto de jurisdicción en el sentido de determinar que el Juzgado 16 Civil Municipal de Oralidad de Medellín era la autoridad competente para conocer del proceso ejecutivo en cuestión, pues la controversia planteada versaba sobre la ejecución de una condena en costas impuesta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a un particular.

62. Argumentó que, si bien se trataba de una decisión proferida por dicha jurisdicción, la obligación no recaía sobre una entidad pública sino sobre un particular, por lo que el título ejecutivo no se enmarcaba en lo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011. En tal sentido, era necesario aplicar la cláusula general de competencia de la jurisdicción ordinaria establecida en el artículo 12 de la Ley 270 de 1996, en armonía con el artículo 422 del Código General del Proceso.

63. Por tanto, ordenó remitir el respectivo expediente a dicho juez municipal y estableció la siguiente regla de derecho:

“Regla de decisión: *Corresponde a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad civil, el conocimiento de los procesos ejecutivos en los que se pretenda la ejecución de una condena en costas impuesta a un particular en un proceso adelantado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Lo anterior, de*



conformidad con los artículos 12 de la Ley 270 de 1996, 422 del Código General del Proceso”.

2.6.2. Sección Cuarta del Consejo de Estado

64. De manera reciente, la Sección Cuarta del Consejo de Estado²⁰ ha accedido al amparo de los derechos del Ministerio de Educación – FOMAG ante presupuestos fácticos análogos al estudiado en el presente caso. En efecto, ante controversias propuestas por esta entidad al interior de procesos de tutela contra autos que han negado las pretensiones de demandas ejecutivas por medio de las cuales dicho organismo ha pretendido el recaudo de deudas por costas procesales en contra de particulares y cuyo título de ejecución es una providencia judicial, aquella autoridad ha accedido al amparo de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia al acreditarse la configuración del defecto procedimental absoluto.

65. La Sección Cuarta ha encontrado que, cuando se trata de obligaciones a favor de entidades públicas, la interpretación armónica de los artículos 98, 99 y 298 de la Ley 1437 del 2011 faculta a tales organismos para el recaudo de tales deudas a su favor a través de la prerrogativa del cobro coactivo o mediante demanda ejecutiva interpuesta ante el juez competente, según sea el caso.

66. Por tanto, contrario a lo argüido por los jueces de instancia, afirmó que la entidad accionante sí podía acudir a la demanda ejecutiva para el cobro de las costas reconocidas a su favor, por lo que no compartió la conclusión del juez de lo contencioso administrativo relativa a que el FOMAG estaba en la obligación de llevar a cabo el respectivo recaudo mediante la prerrogativa de cobro coactivo, sin la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial competente.

67. Ante los motivos expuestos por los jueces de instancia, consideró que se incurrió en un defecto procedimental absoluto, pues actuó al margen de la normativa aplicable al caso que posibilitaba a la entidad estatal acudir al proceso ejecutivo. Consideró que dicha actuación vulneraba los derechos invocados, pues desconoció las formas propias del juicio y ello constituía un obstáculo al acceso a la administración de justicia.

68. No obstante, con respecto a la decisión a adoptar en el proceso de tutela, estimó que si bien *“lo procedente sería ordenar a la autoridad judicial que decida sobre si libra o no mandamiento de pago”*, conforme con la regla fijada por la Corte Constitucional en el auto A857 de 2021, la jurisdicción ordinaria civil es la competente para conocer de los procesos ejecutivos cuyo título de ejecución de la

²⁰ Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 29.09.22. M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Rad: 11001-03-15-000-2022-03897-00; Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 20.10.22. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Rad: 11001-03-15-000-2022-03934-00.



condena en costas impuesta a un particular en un proceso adelantado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por tanto, la Sala concluyó:

“la mejor forma para amparar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la entidad demandante es ordenar al Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión, que en los términos del artículo 16821 de la Ley 1437 de 2011 y la regla fijada por la Corte Constitucional en el Auto 857 de 2021, declare la falta de jurisdicción y remita el asunto a la jurisdicción ordinaria”.

2.7. Caso concreto

69. El Ministerio de Educación Nacional – FOMAG interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Oralidad al argüir que incurrió en defecto procedimental absoluto mediante el auto del 31 de agosto de 2022 que confirmó la negativa de librar mandamiento de pago en la demanda ejecutiva interpuesta contra la señora Denis Yamile Jaramillo López, al considerar que no era competente para pronunciarse sobre el asunto, pues consideró que la entidad debía ejercer sus prerrogativas de cobro coactivo para el recaudo solicitado al tratarse de una sentencia que ordenó el pago de costas procesales a su favor.

70. En dicha providencia, la autoridad demandada consideró que el artículo 98, en consonancia con el 104 de la Ley 1437 de 2011, consagra que toda entidad estatal tiene el deber de recaudar las obligaciones a su favor mientras consten en documentos, tales como providencias judiciales, que presente mérito ejecutivo a través de la prerrogativa de cobro coactivo. Argumentó que la sentencia que condenó el pago en costas a la señora Jaramillo López *“encuadra dentro de la premisa del numeral 2º del artículo 99 de la Ley 1437 de 2011”* y, por tanto, debía ser recaudada a través de dicho procedimiento coactivo, no a través de un proceso ejecutivo.

71. Expuso que, en virtud del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, si bien la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo está vinculada con el factor de conexidad, no abarca la ejecución de obligaciones a favor de entidades públicas, sino de aquellas en las que se impone a la administración pagar una suma de dinero. Concluyó que las obligaciones de pago de sumas de dinero a favor de la administración deben ser recaudadas mediante la facultad de cobro coactivo y no mediante un proceso ejecutivo.

72. La Sala advierte que amparará los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la entidad accionante, pues se considera que la demandada incurrió en defecto procedimental absoluto, al actuar al margen del procedimiento que rige el asunto en cuestión.

73. En efecto, el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Oralidad se apartó del procedimiento establecido por el tenor literal del artículo 98 de la Ley



1437 de 2011 que establece lo siguiente:

*“Las entidades públicas definidas en el párrafo 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**”.* (Negrillas fuera del texto).

74. Se considera que la autoridad accionada, al fundamentar su decisión en atribuirle la carga a la entidad accionante de la obligación de hacer uso de la prerrogativa de cobro coactivo, desconoció el procedimiento establecido por la norma citada que consagra dicha potestad como una facultad y no un deber. Del tenor literal de dicha disposición se sigue que, aún cuando las entidades estatales cuentan con dicha competencia coactiva, esto es una posibilidad con la que cuentan, no una obligación.

75. En tal sentido, no se comparte la interpretación restrictiva de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de acuerdo con la cual se limita de manera absoluta la facultad de las autoridades estatales de acudir ante el juez competente para solicitar el recaudo adeudado a su favor por un particular. Por tanto, contrario a lo concluido por el tribunal, las entidades públicas sí pueden iniciar una demanda ejecutiva para efectos de que sean pagadas las costas reconocidas a su favor.

76. Ahora bien, conforme con la regla de derecho establecida por la Corte constitucional en el Auto A857 de 2021 analizado con antelación, de los procesos ejecutivos en los que se pretenda la ejecución de una condena en costas impuesta a un particular en un proceso adelantado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conoce la jurisdicción ordinaria civil. Dado que esta providencia estaba vigente al momento en que se profirió el auto cuestionado y, por tanto, era vinculante para el Tribunal Administrativo de Antioquia, se incurrió en defecto procedimental absoluto al desconocer el procedimiento establecido por el artículo 98 de la Ley 1437 del 2011 y su interpretación sistemática a la luz de dicha regla constitucional.

77. En efecto, el Ministerio de Educación Nacional – FOMAG sí estaba facultado para acudir mediante demanda ejecutiva ante el juez competente, que en este caso es la jurisdicción ordinaria civil. Por tanto, los motivos que fundamentaron la decisión de negar las pretensiones de dicha acción estuvieron al margen del procedimiento establecido para el asunto en concreto, puesto que desconocieron que sí existe un juez competente para conocer la controversia propuesta y, por tanto, se limitó arbitrariamente el derecho de acceso a la administración de justicia en cabeza de la parte actora. En tal sentido, el Tribunal deberá proferir un auto de reemplazo mediante el cual ordene la remisión por competencia a los jueces civiles del circuito correspondiente.



2.7. Conclusión

78. Se **amparán** los derechos invocados, toda vez que la Sala considera que se cuenta con los elementos suficientes para la configuración del defecto procedimental absoluto, lo que se tradujo en una vulneración a los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la parte actora.

79. En consecuencia, **se dejará sin efecto** el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Oralidad el 31 de agosto de 2022 y **se ordenará** a dicha autoridad judicial que profiera una nueva providencia en la que se tengan en cuenta las normas procesales y la regla de derecho que regulan la situación en concreto y, en tal sentido, ordene la remisión por competencia a la autoridad judicial que debe conocer del proceso ejecutivo con radicado N.º 05001-33-33-002-2021-00359-01, de acuerdo con la parte motiva del presente fallo.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales invocados por el Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por configuración de defecto procedimental absoluto, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DEJAR sin efectos la providencia del 31 de agosto de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Oralidad. En consecuencia, **ORDENAR** a la referida autoridad judicial que profiera un auto de reemplazo dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión, conforme con los parámetros señalados en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto No. 2591 de 1991.

CUARTO: De no ser impugnada esta providencia dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Demandante: Ministerio de Educación Nacional – FOMAG
Demandado: Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Oralidad y
otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-05637-00

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.