



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A**

CONSEJERO PONENTE: LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Bogotá, D. C., trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Medio de control: Proceso ejecutivo

Radicación: **05001-23-33-000-2021-02055-01** (4555-2023)

Demandante: Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Demandado: María Ofir Ruiz Gil

Temas: **Mandamiento de pago - Sentencia que se ejecuta condena a un particular**

AUTO INTERLOCUTORIO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto de 27 de enero de 2022, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Quinta de Decisión, mediante el cual «negó el mandamiento de pago».

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos

La Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por conducto de apoderado judicial, solicitó que se librara el mandamiento de pago por el valor de las costas procesales contenidas y aprobadas por el despacho en los autos de 14 de mayo de 2021¹ que aceptó el desistimiento de las pretensiones y del 4 junio de 2021² que aprobó la liquidación de costas, emanados por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

1.2. Pretensiones de la demanda

Con base en los hechos solicitó librar mandamiento de pago contra la señora María Ofir Ruiz Gil en los siguientes términos «1. *Que se libere mandamiento de pago por el valor de las costas procesales aprobadas por el Despacho.* 2. *Que se libere mandamiento de pago por concepto de intereses moratorios sobre los valores determinados en el auto de costas, a la tasa máxima permitida hasta la fecha de*

¹ Índice 00015 de SAMAI, expediente digital ordinario 05001233300020190223400 del Tribunal Administrativo de Antioquia.

² Índice 00018 de SAMAI, expediente digital del ordinario 05001233300020190223400 del Tribunal Administrativo de Antioquia.



pago. 3. Que se ejecute al demandado (sic) por concepto de costas del proceso ejecutivo».

1.3. El auto apelado

El Tribunal Administrativo de Antioquia mediante proveído de 27 de enero de 2022³ resolvió negar el mandamiento de pago solicitado por la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio contra la señora María Ofir Ruiz Gil.

Para tal efecto, consideró que el medio idóneo para ejecutar el título ejecutivo en cuestión es el contemplado como cobro coactivo, teniendo en cuenta que el numeral 2 del artículo 99 de la Ley 1437 de 2011⁴ dispone una prerrogativa especial y excepcional para que las decisiones judiciales ejecutoriadas a favor del Estado puedan ser cobradas por las entidades públicas sin necesidad de llevar a cabo el trámite del proceso ejecutivo. De manera que encontró procedente rechazar la demanda impetrada.

Así mismo, señaló que dentro del mencionado artículo 99 se enlistaron los fundamentos para el recaudo ejecutivo, previendo un sujeto pasivo cualificado como lo son las entidades públicas, de modo que, para el Tribunal, ante el surgimiento de la obligación a cargo de un particular solo podría ejecutarse por el procedimiento de cobro coactivo, sin ser posible analizar otros factores como la competencia por conexidad, por cuanto las normas especiales en materia de ejecución son específicas en la asignación de competencias.

1.4. Recurso de apelación

La parte ejecutante solicitó la revocatoria del auto mediante el cual se negó el mandamiento de pago, en su lugar, solicitó que se libere atendiendo al factor de conexidad para conocer de la presente acción, introducido por la reforma realizada al artículo 298 del CPACA por la Ley 2080 de 2021.

Como argumentos del recurso, expuso que el artículo 98 del CPACA no contempla como regla obligatoria el ejercicio de la acción coactiva, sino que es facultativo de la entidad ejercerla, tal como lo dice la mentada disposición: *«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».*

³ Índice 00005, expediente ejecutivo de SAMAI del Tribunal Administrativo de Antioquia.

⁴ «ARTÍCULO 99. DOCUMENTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO A FAVOR DEL ESTADO. (...) 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. (...)»



Referencia: Ejecutivo

Radicación: 05001-23-33-000-2021-02055-01 (4555-2023)
Demandante: Nación - Ministerio de Educación Nacional – FOMAG

Expuso, que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por su naturaleza fue creado como una cuenta especial de la Nación cuya administración corresponde a la Fiduprevisora S.A., quien está impedida para ejercer facultades coactivas en lo que respecta a la administración de sus negocios.

Agregó que la inexistencia del título ejecutivo, no se puede estudiar de forma taxativa con los artículos 297 y 298 del CPACA, pues debe analizarse toda la legislación, esto es, la inclusión de la Ley 2080 del 2021, por lo que la competencia para conocer la ejecución de providencias judiciales está, de manera obligada, en cabeza del despacho que conoció en primera instancia del proceso declarativo.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sala de Decisión en virtud de lo previsto en el literal g) del numeral 2° del artículo 125 del CPACA y del numeral 1° del artículo 243 ibidem, es la competente para resolver el recurso de apelación incoado por la parte actora en contra del proveído del 27 de enero de 2022, mediante el cual la autoridad judicial de primera instancia decidió negar el mandamiento de pago deprecado.

Asimismo, se considera que esta jurisdicción es competente para dirimir la litis, teniendo en cuenta que el título ejecutivo base de ejecución es una sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a pesar de ser ejecutado un particular, dado que se trata de una ejecución a continuación del proceso ordinario.

Al respecto, se tiene que si bien la Corte Constitucional al dirimir un conflicto de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la de lo contencioso administrativa, en un proceso ejecutivo en el que una entidad estatal ejecutaba a un particular por sentencia judicial proferida en su contra, había determinado que el conocimiento de este correspondía a la primera (A-857-2001), empero, en otro asunto, dicha Corporación concluyó que el debate debía resolverse en esta jurisdicción.

En providencia A1898-2023 en otro conflicto de competencia determinó una regla de la decisión así «El conocimiento de las solicitudes de ejecución de condenas impuestas en sentencias judiciales proferidas por jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, formuladas a continuación del proceso en el que se emitieron las condenas cuya ejecución se reclama, corresponde a esa misma jurisdicción de acuerdo con los artículos 298 y 306 del CPACA y el artículo 306 del CGP.»

En ese orden, la Corte Constitucional determinó que el conocimiento de las solicitudes de ejecución de condenas impuestas en sentencias judiciales, proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, corresponde a ésta con independencia de la naturaleza del sujeto ejecutado, siempre que se hagan dentro



del mismo proceso de conocimiento, dado que sí se presenta una demanda ejecutiva separada de este último, el litigio debe someterse al conocimiento de la jurisdicción ordinaria (A-008-2022).

En consecuencia, como en este caso, la ejecución se solicitó al interior del proceso de conocimiento, la Sala considera que se tiene competencia para conocer del proceso.

2.2. Problema jurídico

Corresponde en esta oportunidad determinar si la parte ejecutante debía adelantar el procedimiento de cobro para recaudar el título ejecutivo que se encuentra a su favor insatisfecho; o, por el contrario, puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que a través del proceso ejecutivo se adelante el cobro de la obligación constituida en decisión judicial.

2.3. Análisis de la Sala. Caso concreto

Revisado el expediente, la Sala considera que la decisión de primera instancia de negar la solicitud de mandamiento de pago invocada por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – FOMAG, será revocada y, en su lugar, se dispondrá que el *a quo* proceda con el estudio de los demás requisitos procesales a fin de determinar si procede librar o no el mandamiento de pago solicitado por la entidad recurrente.

En efecto, en favor de las entidades públicas, el Título IV de la Ley 1437 de 2011⁵ dispone el cobro coactivo como herramienta procesal del deber de recaudo de las acreencias generadas en favor de las entidades del Estado, siempre y cuando consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con los requisitos que para ello imponga el CPACA.

De esa manera, se concretiza una facultad extraordinaria y excepcional de la administración pública, con el objeto de exponer el asunto en cuestión ante los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa a efectos de lograr el cumplimiento de las obligaciones que a su favor presten mérito ejecutivo y se encuentren insatisfechas.

Sin embargo, el proceso de cobro coactivo de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 98 del CPACA, es una prerrogativa que las entidades públicas pueden ejercer de manera facultativa, pues, taxativamente así lo dispone la última oración de dicho articulado cuando señala: “(...) deberán recaudar las obligaciones creadas a su favor que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa del cobro coactivo o de la posibilidad de acudir a los jueces competentes”⁶.

⁵ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (CPACA)

⁶ “Ley 1437 de 2011. 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



Sobre el particular, ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse esta Subsección⁷, señalando que es factible que las entidades públicas, en vez de adelantar el cobro coactivo, opten por presentar la demanda ejecutiva ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que sea en un proceso judicial que se ejecuten las acreencias reconocidas en favor del Estado.

De tal manera que, no es de recibo la decisión del *a quo* de negar el mandamiento de pago basándose en el numeral segundo del artículo 99 *ibidem*⁸, pues si bien allí se expone que prestan mérito ejecutivo para el cobro coactivo *las sentencias y demás decisiones judiciales en favor del Estado que contengan una obligación de pagar una suma de dinero*, lo cierto es que el inicio del cobro coactivo es una prerrogativa de carácter opcional o facultativa con la que cuentan las entidades públicas. Aunado la Corte Constitucional se ha pronunciado atribuyendo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer de estos asuntos, cuando inician a continuación del proceso ordinario, sin importar que el ejecutado sea un particular.

En consecuencia, es claro que no se le podía limitar el acceso a la administración de justicia a la parte recurrente, ya que si así lo consideraba era suya la potestad de determinar si adelantaba autónomamente el procedimiento de cobro coactivo o presentaba el proceso ejecutivo ante el juez concedor del pleito ordinario, tal y como ocurrió en el caso bajo estudio. Máxime teniendo en cuenta que el artículo 104 del CPACA dispone en su numeral 6 que la jurisdicción de lo contencioso conocerá de los procesos ejecutivos derivados de las condenas impuestas en esta jurisdicción⁹.

En ese orden de ideas, le asiste razón al apelante, por lo que se revocará la decisión proferida en primera instancia que negó el mandamiento de pago, para que en su lugar el *a quo* proceda con el estudio de los demás requisitos procesales a fin de determinar si librará o no el mandamiento de pago solicitado por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – FOMAG por razones distintas a las aquí estudiadas.

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”.

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A. Proceso Ejecutivo 17001-23-33-000-2017-00671-01 (2893-2023). C.P: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ Bogotá D.C., diez (10) de julio de dos mil veintitrés (2023).

⁸ “**Ley 1437 de 2011. 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: (...)

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. (...)”

⁹ “**Ley 1437 de 2011. 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. (...)

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. (...)”



Referencia: Ejecutivo

Radicación: 05001-23-33-000-2021-02055-01 (4555-2023)
Demandante: Nación - Ministerio de Educación Nacional – FOMAG

En mérito de lo expuesto, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado,

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido el 27 de enero de 2022, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó el mandamiento de pago solicitado por la actora; en su lugar, **DEBERÁ DETERMINAR** si procede o no librarlo por razones distintas a las aquí estudiadas, conforme a lo expresado en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester, para que continúe con el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Consejero de Estado

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Consejero de Estado

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Consejero de Estado

CONSTANCIA: *La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley y el art. 186 del CPACA*