



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Primera de Revisión

SENTENCIA T-400 DE 2025

Referencia: T-10.947.170.

Asunto: acción de tutela presentada por *Juan Pedro Campos* contra el Juzgado 009 Administrativo Oral de Medellín.

Magistrada ponente:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D. C., 29 de septiembre de 2025.

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Lina Marcela Escobar Martínez y Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta decisión se adopta en el proceso de revisión de los fallos proferidos en primera y segunda instancia por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia y la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, respectivamente. Las sentencias revisadas se dictaron para resolver la acción de tutela presentada por *Juan Pedro Campos* contra el Juzgado 009 Administrativo Oral de Medellín¹.

Aclaración preliminar

En atención a que la presente sentencia contiene información sobre las direcciones de notificación personal y residencia del accionante, la Corte expedirá dos versiones de esta providencia, de conformidad con la Circular No. 10 de 2022 de esta Corporación. La primera versión, que contiene los nombres reales de los involucrados, será la que se notificará a las partes. La segunda, anonimizada, será la versión a publicar en la página web.

¹ La Sala de Selección de Tutelas Número Cinco de esta Corporación, mediante auto del 30 de mayo de 2025, eligió el expediente T-10.947.170 para su revisión. Lo anterior, previa insistencia de la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera. La sustanciación de su trámite fue asignada por sorteo a la suscrita magistrada, quien preside la Sala Primera de Revisión.



Síntesis de la decisión

En este caso, la Sala revisó una acción de tutela contra providencia judicial. La acción fue interpuesta por una persona que fue condenada en un proceso de repetición que adelantó el Inpec en su contra. El accionante no fue notificado en ese proceso, pues el Inpec afirmó que no conocía más direcciones donde pudiera ubicarse al actor. En consecuencia, el proceso se adelantó con una abogada de oficio, quien no apeló la sentencia condenatoria en primera instancia, por lo que esta quedó en firme.

Durante la fase de ejecución de la condena, el accionante se enteró de la existencia de la sentencia y alegó su nulidad por falta de notificación. Sin embargo, el juez competente se rehusó a resolver el incidente de nulidad y, en cambio, ordenó el archivo del proceso ejecutivo a solicitud del Inpec. A su vez, el Inpec adelantó un proceso de cobro coactivo para hacer efectiva la condena impuesta en la sentencia cuestionada. En ese proceso, el accionante alegó nuevamente la nulidad del título ejecutivo, pero el Inpec desestimó el argumento, ya que una autoridad administrativa carece de competencia para resolver sobre la nulidad de una providencia judicial.

Por esa razón el accionante presentó la acción de tutela contra la sentencia proferida en el proceso de repetición y cuestionó las actuaciones realizadas durante la fase de ejecución. En pocas palabras, el accionante alegó que el Inpec indujo al juez del proceso de repetición a un error, pues aquella entidad sí conocía otras direcciones donde se hubiese podido intentar la notificación personal o por aviso del accionante. También el actor alegó la falta de defensa técnica por parte de la abogada de oficio, ya que esta no presentó recurso de apelación contra la sentencia condenatoria en primera instancia. Por último, el accionante cuestionó la decisión de archivar el proceso ejecutivo judicial, sin que el juez accionado se pronunciara sobre el incidente de nulidad.

La Corte, en primer lugar, encontró acreditados los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial. Luego, con el fin de establecer el contexto normativo y jurisprudencial necesario para abordar el caso concreto, la Sala reiteró la jurisprudencia relacionada con los defectos alegados y caracterizó el proceso de repetición y los mecanismos de ejecución a favor de una entidad pública. Finalmente, la Corte procedió al análisis del caso concreto y concluyó que se configuraron los defectos alegados y, en consecuencia, concedió el amparo. Se demostró que el Inpec indujo a un error a la autoridad judicial accionada, lo que conllevó a que el accionante fuera indebidamente emplazado y no se le notificaran las actuaciones del proceso de repetición. Además, también se probó que en el proceso de repetición se incurrió en una falta de defensa técnica por parte de la abogada de oficio, ya que no apeló la sentencia de condena. Por último, se incurrió en un defecto procedimental absoluto por no tramitar la solicitud de nulidad de la sentencia de repetición que presentó el accionante durante la etapa de ejecución. Como remedio, la Sala de Revisión ordenó dejar sin efectos las actuaciones del proceso de repetición desde la admisión de la demanda, y detener el proceso de cobro coactivo.

I. ANTECEDENTES

1. El señor *Juan Pedro Campos* presentó una acción de tutela contra la sentencia proferida el 11 de septiembre de 2019 por el Juzgado 009 Administrativo Oral de Medellín. En la sentencia cuestionada se impuso una condena patrimonial contra el accionante, en el marco de un proceso de repetición que presentó el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Inpec. El señor *Juan Pedro Campos* consideró que en la referida providencia se incurrió en un defecto por error inducido, una violación directa de la Constitución Política y un desconocimiento del precedente, lo que vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia.

1. Hechos relevantes²

1.1. Proceso de reparación directa y proceso de repetición

2. El 26 de mayo de 2010, la Sala Séptima de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia profirió una sentencia en la que condenó al Inpec en un proceso de reparación directa promovido por los familiares de un dragoneante que falleció con ocasión del servicio³. La condena impuesta a la entidad demandada correspondió al pago de cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

3. Como consecuencia de esa condena, el 12 de diciembre de 2012 el Inpec presentó una demanda de repetición en contra del señor *Juan Pedro Campos*, accionante en el proceso de tutela objeto de revisión. La demanda se fundamentó en que el señor *Juan Pedro Campos* era el Director General del Inpec al momento de los hechos que motivaron la demanda de reparación directa⁴.

4. En auto del 22 de marzo de 2013 el Juzgado 009 Administrativo Oral de Medellín admitió la demanda y ordenó la notificación personal del señor *Juan Pedro Campos*

5. En cumplimiento de esa orden, el despacho emitió un oficio de citación para surtir la notificación personal del demandado⁵. El oficio se envió por correo certificado a la dirección *Carrera 23 bis No. 32-47* de la ciudad de Bogotá D.C., por ser la dirección informada por el Inpec en su escrito de demanda. No obstante, la empresa de mensajería no pudo entregar el oficio y dejó constancia de la inexistencia de la dirección⁶.

² Estos hechos se describen de acuerdo con lo señalado en el escrito de tutela y las pruebas que hacen parte del expediente. Expediente digital, archivos “1. AT 2024-01243-00 ESCRITO DE TUTELA.pdf”, “11_MemorialWeb_Respuesta-RAD009202200440(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8-Contestación Tutela-3”, “14RECIBEMEMORIAL_CuadernoConflictoCom(.zip) NroActua 8(.zip) NroActua 8-”, “15RECIBEMEMORIAL_01CuadernoPrincipalz(.zip) NroActua 8(.zip) NroActua 8-”, “15_MemorialWeb_Respuesta-EXPEDIENTEJUANPEDROC(.pdf) NroActua 9(.pdf) NroActua 9-Contestación Tutela-3”, “3. AT 2024-01243-00 CONTESTACION.pdf”, “4. AT 2024-01243-00 CONTESTACION.pdf”, “5. AT 2024-01243-00 FALLO.pdf”, “6. AT -2024-01243-00 ESCRITO DE IMPUGNACION.pdf”, y “8. AT 2024-01243-01 FALLO SEGUNDA INSTANCIA.pdf”.

³ El proceso de reparación directa se tramitó bajo el radicado n.º 05001-23-31-000-2003-4303-01.

⁴ El proceso de repetición se tramitó bajo el radicado n.º 05001-33-33-009-2012-00469-00.

⁵ Oficio n.º 3167 del 26 de julio de 2013.

⁶ En la página 106 del expediente digital del proceso de repetición, disponible por enlace en el archivo “7ED_SentenciadePrimeraInstancia(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-Sentencia de primera instancia-6”, se

6. Por esa razón, mediante auto del 12 de diciembre de 2013, el despacho judicial requirió al Inpec para que informara si conocía otra dirección donde pudiera ubicarse al señor *Juan Pedro Campos* o, en caso contrario, lo manifestara bajo la gravedad de juramento para proceder con la notificación por emplazamiento. Mediante memorial del 18 de diciembre de 2013 el Inpec manifestó bajo juramento que no conocía otra dirección donde pudiera notificarse al señor *Juan Pedro Campos*, por lo que solicitó que se procediera con la notificación por emplazamiento, en los términos del artículo 318 del Código de Procedimiento Civil.

7. Por medio de auto del 3 de febrero de 2014, el juzgado administrativo ordenó el emplazamiento a través de una nota judicial a publicar en una edición dominical del periódico *El Tiempo* o *El Colombiano*. En la providencia se dejó constancia de que el emplazamiento se entendería surtido a los quince días de la publicación y si el demandado no comparecía en ese término, se le nombraría un curador *ad litem* (abogado de oficio) con quien se surtiría la notificación.

8. El Inpec allegó al despacho copia de la publicación del emplazamiento realizada el domingo 16 de febrero de 2014 en el periódico *El Colombiano*. El 30 de mayo de 2014, el despacho judicial profirió un auto en el que tuvo por bien realizada la publicación del emplazamiento y ordenó nombrar a un abogado de oficio. Sin embargo, solo el 16 de junio de 2016 fue posible posesionar a la abogada de oficio Verónica María Sossa Vahos y ese día se surtió la notificación a la parte demandada en el proceso de repetición⁷.

9. El 10 de noviembre de 2016, la abogada de oficio presentó memorial en el que renunció a la representación judicial del accionante, dado que había sido nombrada provisionalmente en un cargo de un despacho judicial. No obstante, el 2 de marzo de 2017 la misma abogada presentó memorial en el que informó que podía retomar la representación del actor.

10. El 11 de septiembre de 2019, el Juzgado 009 Administrativo Oral de Medellín profirió sentencia de primera instancia, en la que declaró la responsabilidad del señor *Juan Pedro Campos* y lo condenó a pagar la suma de trescientos sesenta millones ciento dieciséis mil trescientos cuatro pesos (\$360.116.304) a favor del Inpec⁸. Contra esta decisión no se interpusieron recursos.

1.2. Proceso ejecutivo

11. El 6 de septiembre de 2022 el Inpec adelantó un proceso ejecutivo contra el accionante, con el objetivo de cobrar la condena impuesta en la sentencia del 11 de septiembre de 2019⁹. En la solicitud, el Inpec señaló que “la última dirección de domicilio que le figura al demandado en los registros del Inpec es la *Carrera 23 bis No. 32-47* de Bogotá. No contamos con más datos para la notificación”¹⁰.

encuentra constancia de la empresa de correo certificado. En esa constancia se hizo la anotación “NE” que fue interpretada por el Inpec y por el juzgado accionado como constancia de que “no existe” la dirección a la que fue remitida la citación.

⁷ Fue necesario que el despacho judicial profiriera varios autos en los que nombró y requirió a distintos abogados de oficio, pero por distintos motivos no fue posible posesionar a uno hasta la fecha señalada.

⁸ Ibidem.

⁹ El proceso ejecutivo se tramitó bajo el radicado n.º 05001-33-33-009-2022-00440-00.

¹⁰ Expediente digital, archivo “11_MemorialWeb_Respuesta-RAD009202200440(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8-Contestación Tutela-3”, que contiene un enlace al archivo “03DemandaEjecutiva.pdf”, página 5.

La solicitud se presentó ante el mismo Juzgado 009 Administrativo de Medellín, dado que este profirió la sentencia condenatoria.

12. Mediante auto del 28 de septiembre de 2022, el Juzgado 009 Administrativo de Medellín declaró su falta de competencia y jurisdicción para resolver el proceso ejecutivo y ordenó remitir el expediente para reparto entre los jueces civiles del circuito de Medellín. En virtud de lo anterior, el expediente fue asignado al Juzgado 018 Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, que profirió auto del 20 de octubre de 2022 en el que propuso un conflicto negativo de jurisdicciones.

13. Durante el trámite del conflicto de jurisdicciones, el Inpec presentó un memorial en el que informó su intención de retirar la demanda ejecutiva¹¹. Ese memorial se incorporó al expediente del conflicto de jurisdicciones que se tramitó ante esta Corporación. El conflicto fue resuelto mediante el Auto 1350 del 12 de julio de 2023, en el que la Corte Constitucional concluyó que la competencia del asunto le correspondía al Juzgado 009 Administrativo del Circuito de Medellín, por lo que el expediente fue devuelto a esa autoridad judicial.

14. El 12 de septiembre de 2023 el Juzgado 009 Administrativo del Circuito de Medellín libró mandamiento de pago y ordenó notificar al señor *Juan Pedro Campos*. El 15 de septiembre de 2023, el señor *Juan Pedro Campos* envió por correo electrónico copia de un poder especial para que el abogado Julio César Yepes Restrepo asumiera su defensa en el proceso ejecutivo. Al día siguiente, el apoderado del señor *Juan Pedro Campos* allegó un memorial en el que solicitó que se tuviera como notificado por conducta concluyente.

15. El 25 de septiembre de 2023, el Inpec remitió al juez de lo contencioso administrativo un nuevo memorial en el que solicitó retirar la demanda ejecutiva. La entidad señaló que el primer memorial presentado no había sido resuelto y, en cambio, se dirimió el conflicto de jurisdicciones y se libró mandamiento de pago.

16. Poco después, el 27 de septiembre del mismo año, el apoderado del señor *Juan Pedro Campos* radicó otro memorial, en el que insistió en su notificación por conducta concluyente, solicitó el acceso al expediente digital para ejercer el derecho de defensa y formuló incidente de nulidad por indebida notificación en el proceso de repetición. Alegó que el proceso de repetición, incluida la sentencia que motivó el proceso ejecutivo, se encontraba viciado por las siguientes razones:

- (i) contrario a lo afirmado por la empresa de mensajería, la dirección *Carrera 23 bis No. 32-47* de la ciudad de Bogotá D.C., a la cual se

¹¹ La solicitud se presentó mediante memorial enviado por correo electrónico del 31 de marzo de 2023. Este correo electrónico fue enviado al Juzgado 018 Civil Municipal de Medellín, que a su vez lo remitió al Juzgado 018 Civil del Circuito de Medellín, por ser el despacho que conoció el proceso ejecutivo y propuso el conflicto de jurisdicciones. De igual forma, este último despacho remitió el correo electrónico con el memorial a la Corte Constitucional, dado que se encontraba en trámite el conflicto de jurisdicciones. Por lo tanto, el 25 de abril de 2023 se incorporó el memorial al expediente ante la Corte Constitucional.

envió la citación para la notificación personal, sí existe y corresponde a un bien inmueble de la Policía Nacional;

- (ii) no es cierto que el Inpec no conociera otras direcciones donde pudiera ubicarse al señor *Juan Pedro Campos*. Prueba de ello es que en otro proceso de repetición anterior que adelantó el Inpec contra el accionante, este último sí fue debidamente notificado y en los memoriales presentados por sus apoderados se señalaron como direcciones de notificación la *Calle 58 # 93c-42* y después la *Carrera 73 # 68-33*, ambas en la ciudad de Bogotá D.C.¹². Estas direcciones debían ser conocidas por el Inpec al iniciar el proceso de repetición que se predica nulo, ya que habían sido informadas con anterioridad.
- (iii) el Inpec no consultó en sus propios archivos ni ante otras entidades, si era posible notificar al accionante en otra dirección, por lo que no cabía acudir al emplazamiento. A ello, el apoderado del demandante agregó que el emplazamiento se realizó en el periódico *El Colombiano* de la ciudad de Medellín, que no es un diario de amplia circulación nacional y no era de fácil acceso para el señor *Juan Pedro Campos*, quien reside en la ciudad de Bogotá.

17. El 4 de octubre de 2023, el apoderado del señor *Juan Pedro Campos* presentó contestación a la demanda ejecutiva. Sin embargo, mediante auto del 10 de octubre de 2023, el Juzgado 009 Administrativo del Circuito de Medellín autorizó el retiro de la demanda ejecutiva, dado que esta no había sido aún notificada. El apoderado del señor *Juan Pedro Campos* presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra esa providencia, pues consideró que la demanda ejecutiva sí había sido notificada por conducta concluyente y que antes de que se autorizara su retiro, la parte demandada presentó incidente de nulidad y contestó la demanda.

18. El 11 de diciembre de 2023, el juez administrativo resolvió no reponer el auto recurrido y concedió el recurso de apelación. El 15 de marzo de 2024, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Decisión, profirió auto en el que confirmó el auto apelado, pues consideró que la demanda había sido retirada desde el primer memorial que así lo solicitó, antes de que el señor *Juan Pedro Campos* realizara cualquier actuación en el proceso¹³.

19. Finalmente, mediante auto del 28 de mayo de 2024, el Juzgado 009 Administrativo Circuito de Medellín ordenó estarse a lo resuelto por el superior jerárquico y dispuso el archivo del proceso ejecutivo.

¹² Este proceso de repetición anterior se tramitó bajo el radicado n.º 110013-33-10-322-007-00341-00 ante el Juzgado 032 Administrativo de Bogotá. Según el sistema de consulta de procesos de la Rama Judicial, el auto admisorio de la demanda en ese proceso fue notificado personalmente al señor *Juan Pedro Campos* el 3 de junio de 2008. El 9 de julio de 2008, el señor *Juan Pedro Campos* contestó la demanda por medio de apoderado judicial, en la que se indicó como dirección de notificación la *Calle 58 # 93c-42* de la ciudad de Bogotá. Posteriormente, se declaró la nulidad de lo actuado por falta de competencia y el asunto lo conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, bajo el radicado n.º 25000-23-26-000-2011-01424-00. El 22 de febrero de 2013 se contestó nuevamente la demanda, ahora tramitada ante el referido Tribunal. En esa contestación, el señor *Juan Pedro Campos* señaló que dirección de notificación era la *Carrera 73 # 68-33* de la ciudad de Bogotá.

¹³ El apoderado del señor *Juan Pedro Campos* presentó solicitud de aclaración y adición del auto del 11 de diciembre de 2023. La solicitud fue negada por el mismo Tribunal en el auto del 10 de mayo de 2024.

1.3. Procedimiento de cobro coactivo

20. Por otro lado, y de manera paralela, el 9 de septiembre de 2022 la Oficina Asesora Jurídica del Inpec expidió un auto¹⁴ “para adelantar el cobro coactivo dentro del proceso con radicado No. 022/2022 en contra del señor *JUAN PEDRO CAMPOS*...”¹⁵ y ordenó la apertura de ese procedimiento. El objeto de este proceso de cobro coactivo era ejecutar la condena impuesta en la sentencia del 11 de septiembre de 2019 que también motivó el proceso ejecutivo reseñado anteriormente.

21. En el marco del proceso de cobro coactivo, el Inpec profirió dos autos con fecha del 7 de octubre de 2022¹⁶, por medio de los cuales decretó el embargo de dos vehículos y diez inmuebles que pertenecen al señor *Juan Pedro Campos*.

22. El 9 de marzo de 2023, la Oficina Asesora Jurídica del Inpec emitió auto de mandamiento de pago en contra del señor *Juan Pedro Campos*, por la suma de trescientos sesenta millones ciento dieciséis mil trescientos cuarenta pesos (\$360.116.340), más los correspondientes intereses moratorios¹⁷. El 23 de marzo del mismo año, el coordinador del Grupo de Jurisdicción Coactiva, Demandas y Defensa Judicial envió un correo electrónico al grupo de Demandas Regional Noroeste del Inpec, en el que informó de la existencia del proceso de cobro coactivo y solicitó que se retirara la demanda ejecutiva que había sido presentada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La solicitud fue reiterada el 31 de marzo de 2023.

23. El 29 de abril de 2024 se llevó a cabo la notificación personal del señor *Juan Pedro Campos* y el 14 de mayo de ese año el accionante presentó escrito de excepciones y solicitó el decreto de pruebas. Entre los argumentos planteados por el actor destacan: (i) la falta de competencia para ejecutar por cobro coactivo una condena judicial en un proceso de repetición; (ii) la existencia del proceso ejecutivo adelantado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (iii) la nulidad de la sentencia de repetición, es decir, del título ejecutivo; y (iv) la inexistencia de intereses moratorios. Igualmente, el 21 de mayo de 2024, el accionante solicitó que se declarara la nulidad de todo lo actuado en el proceso de cobro coactivo, según argumentos similares a los planteados en el incidente de nulidad que se formuló en el proceso ejecutivo.

24. Mediante auto del 17 de junio de 2024¹⁸, la Oficina Asesora Jurídica del Inpec rechazó las excepciones planteadas, se abstuvo de practicar las pruebas aportadas por el accionante y ordenó seguir adelante con la ejecución de la obligación. Igualmente, en auto del 11 de julio de 2024¹⁹ rechazó la solicitud de nulidad de todo lo actuado en el procedimiento de cobro coactivo. El accionante presentó recurso de reposición contra el auto del 17 de junio de 2024, y el 5 de agosto de 2024²⁰ la entidad confirmó esa decisión²¹.

¹⁴ Auto n.º 000022 del 9 de septiembre de 2022.

¹⁵ Expediente digital, archivo “15_MemorialWeb_Respuesta-EXPEDIENTEJUANPEDROC(.pdf) NroActua 9(.pdf) NroActua 9-Contestación Tutela-3”, página 34.

¹⁶ Autos n.º 001 y 002 del 7 de octubre de 2022.

¹⁷ Auto n.º 001 del 9 de marzo de 2023.

¹⁸ Auto n.º 001 del 17 de junio de 2024. El accionante presentó recurso de reposición contra este auto, el cual fue resuelto mediante Auto n.º 002 del 5 de agosto de 2024, en el sentido de confirmar la decisión recurrida.

¹⁹ Auto n.º 002 del 11 de julio de 2024.

²⁰ Auto n.º 002 del 5 de agosto de 2024.

²¹ La última actuación que obra en el expediente del procedimiento de cobro coactivo al que tiene acceso este despacho corresponde al auto n.º 001 del 11 de septiembre de 2024, que accedió a una solicitud planteada por el accionante, para que se fijara el límite de embargos y se redujeran estos.

2. La acción de tutela²²

25. El 11 de octubre de 2024 el señor *Juan Pedro Campos* presentó acción de tutela en contra de la sentencia del 11 de septiembre de 2019, proferida por el Juzgado 009 Administrativo de Medellín en el proceso de repetición. Las pretensiones de la acción se encaminan a que se declare la nulidad de todo lo actuado en el proceso de repetición, desde el auto admisorio de la demanda (proferido el 22 de marzo de 2013), hasta la sentencia que impuso la condena. En consecuencia, el accionante solicitó que se surta la notificación de la demanda en debida forma y se rehagan las actuaciones judiciales para poder ejercer el derecho de defensa.

26. Igualmente, el despacho destaca que el escrito de tutela también contiene reparos en contra de las actuaciones realizadas en el proceso ejecutivo que se adelantó con posterioridad, así como en contra del proceso de cobro coactivo que actualmente tramita el Inpec. Por lo tanto, para facilitar la exposición, se presentarán los mencionados reproches en dos grupos: (i) los relacionados con el proceso de repetición, y (ii) los relativos a la ejecución de la sentencia de repetición, tanto en sede judicial como administrativa.

2.1. Reproches relacionados con el proceso de repetición

27. El accionante alegó que la sentencia proferida el 11 de septiembre de 2019 vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pues la autoridad judicial que la profirió incurrió en defectos por error inducido, violación directa de la Constitución y desconocimiento del precedente.

28. **Indebida notificación de la demanda de repetición.** Por un lado, el señor *Juan Pedro Campos* argumentó que sí existe la dirección a la cual se remitió la citación para surtir la notificación personal del accionante en el proceso de repetición. En efecto, contrario a lo señalado por la empresa de mensajería, la dirección *Carrera 23 bis No. 32-47* de la ciudad de Bogotá sí existe y corresponde a un bien inmueble que es propiedad de la Policía Nacional y está destinado a la residencia de policías de alto rango. Como prueba de ello se tiene la escritura pública²³ mediante la que la Policía Nacional adquirió la propiedad del inmueble, así como el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

29. En todo caso, el accionante afirmó que el Inpec conocía otras direcciones en las que hubiese podido ubicarlo para llevar a cabo su notificación personal. Lo anterior, pues previamente el Inpec había presentado otra demanda de repetición en contra del accionante y en la que sí se hizo la notificación personal²⁴. En ese otro proceso de repetición, el 9 de julio de 2008 el accionante presentó contestación a la demanda y señaló que su dirección de notificaciones era la *Calle 58 # 93c-42* de la ciudad de Bogotá. Posteriormente, en el trámite de esa otra demanda se informó que la dirección de notificaciones del accionante era la *Carrera 73 # 68-33* de la ciudad de Bogotá. Estas dos direcciones fueron informadas por el señor *Juan Pedro Campos*, antes de que el Inpec manifestara bajo juramento que no conocía otra dirección en la que

²² Expediente digital, archivo “1. AT 2024-01243-00 ESCRITO DE TUTELA.pdf”.

²³ Escritura Pública n.º 3540 del 18 de diciembre de 2002, suscrita ante la notaría 33 del círculo de Bogotá D.C.

²⁴ Proceso con radicado n.º 25000-33-31-000-2007-00341-00.

podría encontrarse al accionante en el proceso de repetición que motivó la tutela, lo cual ocurrió el 17 de diciembre de 2013. Es decir que, a juicio del accionante, esa manifestación bajo juramento fue contraria a la realidad y constituye el **defecto por inducir a un error** al juzgado accionado.

30. En relación con lo anterior, el accionante argumentó que el Inpec no consultó sus propios archivos ni requirió a otras entidades como la Policía Nacional, las EPS, las cámaras de comercio, las Superintendencias, las oficinas de registro de instrumentos públicos, las oficinas catastrales, entre otras, para verificar alguna dirección en la que pudiese notificar al accionante. En cambio, la entidad referida informó (falsamente) que no conocía otra dirección y, sin mayor diligencia de su parte, solicitó que se surtiera la notificación por emplazamiento. Como prueba de la negligencia del Inpec se tiene que el 16 de diciembre de 2013 el juzgado requirió a esa entidad para que informara si conocía otra dirección del accionante, y en memorial del 17 de diciembre de ese año la entidad manifestó que no.

31. Según el accionante, la jurisprudencia sostiene que el emplazamiento como mecanismo de notificación solo procede en casos excepcionales o extraordinarios, cuando se demuestra que efectivamente no se conoce otra dirección en la cual pueda ubicarse a la persona. Al respecto, el accionante reseñó la Sentencia T-818 de 2013 proferida por la Corte Constitucional, la Sentencia STC-11801 del 07 de septiembre de 2022 proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y la Sentencia STL-14686 del 11 de octubre de 2022 proferida por la Sala de Casación Laboral de la misma Corporación. Por lo tanto, el juzgado accionado habría **desconocido el precedente judicial** en materia de notificación por emplazamiento.

32. Por otro lado, el accionante sostuvo que, a pesar de que el Inpec sabía que residía en la ciudad de Bogotá, la entidad decidió presentar la demanda de repetición ante los juzgados administrativos de Medellín. Con ello desconoció el artículo 28 del Código General del Proceso (CGP), que condiciona el factor territorial de competencia al domicilio de la parte demandada.

33. En relación con lo anterior, el señor *Juan Pedro Campos* añadió que el emplazamiento se realizó mediante publicación en el diario El Colombiano de la ciudad de Medellín, que no es un periódico de amplia circulación nacional y no era de fácil acceso para el demandado que reside en la ciudad de Bogotá.

34. **Falta de defensa técnica.** El accionante también alegó que la abogada de oficio que se nombró no desempeñó una defensa técnica y diligente, por lo que no se garantizó el derecho a la defensa. El accionante señaló que la abogada de oficio se limitó a contestar la demanda, pero no hizo ninguna gestión para contactar al accionante, no presentó alegatos de conclusión ni apeló la sentencia condenatoria.

35. Todo lo anterior constituyó, según el accionante, una **violación directa a la Constitución**, pues no se garantizó el debido proceso (artículo 29 constitucional) ni el acceso a la administración de justicia (artículo 229 constitucional).

2.2. Reproches relacionados con la ejecución de la condena impuesta en el proceso de repetición

36. El accionante también cuestionó que al presentar la demanda ejecutiva, el Inpec renunció a la prerrogativa del cobro coactivo de la condena, según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 678 de 2001. Por esa razón, el Inpec habría perdido la competencia para llevar a cabo ese procedimiento administrativo.

37. El demandante también señaló que el Juzgado 009 Administrativo del Circuito de Medellín terminó el proceso ejecutivo de forma prematura, pues autorizó el retiro de la demanda, a pesar de que el mandamiento de pago ya había sido notificado al accionante. Adicionalmente, el accionante alegó que justo cuando empezó a ejercer su defensa en el proceso ejecutivo, el Inpec retiró la demanda de mala fe y la autoridad judicial no se pronunció sobre las excepciones de mérito y la nulidad del título ejecutivo.

3. Traslado y contestación de la tutela

3.1. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec²⁵

38. El Inpec solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela porque no satisface los requisitos de inmediatez y subsidiariedad. Por un lado, la entidad afirmó que el accionante puede acudir al recurso extraordinario de revisión para cuestionar la validez de una providencia con efectos de cosa juzgada. Al respecto, la entidad reiteró la importancia de respetar la figura de la cosa juzgada, así como la autonomía de los jueces que, en consecuencia, no pueden discutir nuevamente una providencia que se ajusta a derecho. Por otro lado, la entidad citó varios pronunciamientos de esta Corporación, en los que se hizo referencia, en términos generales, al principio de inmediatez de la tutela.

3.2. Juzgado 009 Administrativo del Circuito de Medellín²⁶

39. La autoridad judicial accionada hizo un recuento del proceso de repetición y concluyó que cada una de las etapas o actuaciones se realizó con apego a la normativa aplicable. El juzgado destacó que la parte demandante tiene la carga de indicar la dirección de notificación del demandado y que al despacho no le corresponde controvertir esa información dada de buena fe. El juzgado también consideró que en el proceso de repetición se nombró a una abogada de oficio, quien ejerció una defensa técnica y adecuada, ya que contestó la demanda, presentó excepciones y solicitó el decreto de pruebas. Finalmente, el despacho judicial también reseñó las actuaciones adelantadas en el proceso ejecutivo y reiteró que el Inpec presentó el memorial de retiro de la demanda antes de que el accionante fuera debidamente notificado en ese proceso, por lo que el juzgado debía necesariamente aceptar ese desistimiento.

4. Sentencia de primera instancia²⁷

40. El 25 de octubre de 2024 la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia profirió sentencia en la que declaró improcedente la acción de tutela porque no cumplió con el presupuesto de inmediatez. El Tribunal señaló que, por tarde, el 15 de septiembre de 2023 el accionante se enteró de la existencia del proceso ejecutivo y de la condena impuesta en el

²⁵ Expediente digital, archivo “3. AT 2024-01243-00 CONTESTACION.pdf”.

²⁶ Expediente digital, archivo “4. AT 2024-01243-00 CONTESTACION.pdf”.

²⁷ Expediente digital, archivo “5. AT 2024-01243-00 FALLO.pdf”.

proceso de repetición, pues ese día allegó el poder especial para ser representado en el proceso ejecutivo. Sin embargo, la acción de tutela fue interpuesta el 10 de octubre de 2024, es decir, más de un año después, sin que existiera una justificación a su inactividad.

5. Impugnación²⁸

41. El accionante impugnó esa decisión. Señaló que, si bien es cierto que el 15 de septiembre de 2023 allegó un poder especial para ser representado en el proceso ejecutivo, en todo caso debía agotar los mecanismos ordinarios de defensa judicial antes de presentar la acción de tutela. En ese sentido, debió solicitar el acceso al expediente, para luego presentar excepciones de mérito y el incidente de nulidad contra la sentencia del 11 de septiembre de 2019. El señor *Juan Pedro Campos* insistió en que el incidente de nulidad no ha sido resuelto por el juzgado accionado y que interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto que aceptó el retiro de la demanda ejecutiva. Igualmente presentó solicitud de adición y aclaración frente al auto que confirmó, en sede de apelación, la decisión de retirar la demanda ejecutiva. Esa providencia quedó ejecutoriada el 17 de mayo de 2024, por lo que, según el accionante, desde ese momento debe contabilizarse la inmediatez. Como la acción de tutela se presentó el 10 de octubre de 2024 sí se cumplió con el término razonable desarrollado por la jurisprudencia.

6. Sentencia de segunda instancia²⁹

42. Mediante sentencia del 16 de enero de 2025, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia. El juez de tutela de segunda instancia consideró que la inmediatez debía contarse desde el auto que aceptó el retiro de la demanda y que fue proferido el 10 de octubre de 2023. Ello, por cuanto en los recursos contra ese auto el accionante pudo haber puesto de presente los reparos que ahora formula en la acción de tutela y, no obstante, omitió hacerlo. Por tanto, la acción de tutela se presentó un año después, esto es, por fuera del término razonable fijado por la jurisprudencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

43. A la Corte Constitucional le corresponde analizar, en Sala de Revisión, los fallos proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Delimitación del problema, metodología y sentido de la decisión

44. En el presente asunto, la Sala Primera de Revisión estudia la acción de tutela presentada por el señor *Juan Pedro Campos* contra el Juzgado 009 Administrativo del Circuito de Medellín, con ocasión de la sentencia del 11 de septiembre de 2019. En la sentencia cuestionada se impuso una condena

²⁸ Expediente digital, archivo “6. AT -2024-01243-00 ESCRITO DE IMPUGNACION.pdf”.

²⁹ Expediente digital, archivo “8. AT 2024-01243-01 FALLO SEGUNDA INSTANCIA.pdf”.

patrimonial contra el demandante, en el marco de un proceso de repetición que adelantó el Inpec en su contra. El accionante alegó que en ese proceso judicial y en la sentencia se incurrió en los defectos por error inducido, por desconocimiento del precedente y por violación directa de la Constitución, lo que a su vez vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia. Al respecto, el accionante sostuvo que no pudo ejercer su derecho de defensa, ya que no fue debidamente notificado en el proceso de repetición y careció de una defensa técnica.

45. En primera instancia, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia declaró improcedente la acción de tutela, por considerar que no se cumplió con el requisito de inmediatez. En segunda instancia, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, confirmó la decisión, bajo el mismo argumento.

46. Ahora, la Corte ha aceptado que el juez constitucional puede interpretar la demanda y, en dado caso, readecuar los defectos alegados para que correspondan en mejor medida a los lineamientos de la jurisprudencia en la materia. Ello no implica modificar los argumentos de la acción, sino redefinir el cargo a un defecto distinto y más adecuado o identificar defectos que no fueron expresamente mencionados, pero que se desprenden de los reproches de la tutela. Lo importante es que el accionante indique de forma clara y comprensible en qué consisten los vicios que se alegan en contra de la providencia judicial³⁰.

47. Por tanto, la Sala considera que en este caso el análisis debe centrarse en (i) el defecto por error inducido (alegado por el accionante), (ii) el defecto procedimental absoluto por falta de defensa técnica (alegado por el accionante, pero no bajo el nombre de defecto procedimental), (iii) el defecto procedimental absoluto por indebida notificación (alegado por el accionante, pero bajo el nombre de desconocimiento del precedente, en el que se invocaron sentencias que estudiaron, precisamente, defectos procedimentales por indebida notificación) y (iv) el defecto procedimental absoluto por la omisión del juez que no resolvió un incidente de nulidad (que se desprende del escrito de tutela, aunque no fue enmarcado en un defecto específico).

48. En este contexto, luego de verificar si se cumplen los requisitos generales de procedibilidad, le corresponderá a la Corte Constitucional estudiar los siguientes problemas jurídicos:

- (i) ¿Se configura un defecto por inducción a error cuando la parte demandante en un proceso judicial afirma bajo juramento que no conoce otras direcciones donde pueda notificarse a la parte demandada, pero posteriormente se demuestra lo contrario?
- (ii) ¿Se configura un defecto procedimental absoluto cuando la notificación del auto admisorio de la demanda se llevó a cabo mediante un emplazamiento, a pesar de que se conocían otras direcciones del demandado?
- (iii) ¿Se configura un defecto procedimental absoluto por la falta de una defensa técnica, cuando un abogado de oficio contesta la demanda, pero no presenta alegatos de conclusión ni recurre la sentencia condenatoria en contra de su representado?

³⁰ Ver, entre otras, la Sentencia SU-382 de 2024.

- (iv) ¿Se configura un defecto procedimental absoluto cuando una autoridad judicial no tramita un incidente de nulidad contra una sentencia que presta mérito ejecutivo en un procedimiento de cobro coactivo?

49. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Corte (i) analizará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales; (ii) reiterará la jurisprudencia constitucional frente al defecto por error inducido; (iii) reiterará la jurisprudencia constitucional en materia de defecto procedimental absoluto, con énfasis en la indebida notificación y la falta de una defensa técnica; (iv) expondrá unas breves consideraciones sobre la acción de repetición y la responsabilidad de los agentes del Estado; (v) hará una breve caracterización del procedimiento de cobro coactivo y del proceso ejecutivo judicial; y (vi) analizará el caso concreto.

3. La acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia³¹

50. La jurisprudencia constitucional reconoce la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales. Para su estudio, la Corte ha indicado que, en el análisis sobre la procedencia de este tipo de acciones, deben estudiarse dos tipos de requisitos³². Por un lado, los requisitos generales, los cuales “son presupuestos cuyo completo cumplimiento es una condición indispensable para que el juez de tutela pueda entrar a valorar de fondo el asunto puesto en su conocimiento”³³. Por otro lado, las causales específicas de procedencia que se refieren “a los vicios o defectos presentes en la decisión judicial y que constituyen la causa de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales”³⁴. Es decir, se trata de irregularidades graves que hacen que la decisión sea incompatible con la Constitución.

51. Específicamente, al estudiar los requisitos de procedencia de tutela contra sentencias, el juez constitucional debe verificar: (i) que se acredite la legitimación en la causa, esto es, que la acción de tutela sea ejercida por “cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales”; (ii) que la providencia cuestionada no sea una sentencia de tutela³⁵, de control abstracto de constitucionalidad, o interpretativa proferida por la Jurisdicción Especial para la Paz³⁶; (iii) que se cumpla con el requisito de inmediatez, es decir, que la tutela se promueva en un plazo razonable³⁷; (iv) que se identifiquen de forma clara, detallada y comprensible los hechos que amenazan o afectan los derechos fundamentales en cuestión y que, si existió la posibilidad, ellos hayan sido alegados en el trámite procesal³⁸; (v) que se cumpla con el requisito de subsidiariedad, esto es que el interesado acredite que agotó todos los medios de defensa judicial a su alcance, salvo que pretenda evitar la

³¹ Este apartado se desarrolla a partir de las consideraciones de la Sentencia T-089 de 2025, que a su vez reiteró las sentencias SU-210 de 2017, T-534 de 2015, T-1029 de 2012, T-553 de 2012, C-590 de 2005, T-179 de 2003, T-620 de 2002, T-999 de 2001 y T-037 de 1997.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005

³³ Corte Constitucional. Sentencia SU-026 de 2021.

³⁴ Ibidem.

³⁵ La única excepción a esta regla tiene que ver con la doctrina de la cosa juzgada fraudulenta y el principio del fraude todo lo corrompe. Al respecto ver, entre otras, las sentencias: T-373 de 2014 y T-218 de 2012.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencias T-450 de 2024, SU-088 de 2024 y SU-388 de 2023.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-322 de 2008.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencias T-926 de 2014 y C-590 de 2005.

consumación de un perjuicio irremediable³⁹; (vi) que la cuestión planteada sea de evidente relevancia constitucional, lo que exige que el caso trate sobre un asunto de rango constitucional y no meramente legal o económico⁴⁰; y (vii) que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo en la decisión judicial cuestionada. Es decir, que, si el error no hubiere ocurrido, el alcance de la decisión hubiese sido sustancialmente distinto⁴¹.

52. Ahora bien, en la Sentencia C-590 de 2005 la Corte precisó que la tutela se concederá si se presenta al menos uno de los siguientes ocho defectos:

- (i) defecto orgánico, que se genera cuando la sentencia acusada es expedida por un funcionario judicial que carecía de competencia⁴²;
- (ii) defecto procedimental absoluto, que se produce cuando la autoridad judicial actuó por fuera del procedimiento establecido para determinado asunto⁴³;
- (iii) defecto fáctico, que se presenta cuando la providencia acusada tiene problemas de índole probatorio, como la omisión del decreto o práctica de pruebas, la valoración de pruebas nulas de pleno derecho o la realización indebida y contraevidente de pruebas existentes en el proceso⁴⁴;
- (iv) defecto material o sustantivo, que ocurre cuando la decisión judicial se toma con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, o cuando existe una clara contradicción entre los fundamentos de la decisión⁴⁵;
- (v) error inducido, que se genera cuando la autoridad judicial vulnera los derechos fundamentales del afectado producto de un error al que ha sido inducido por factores externos al proceso, y que tienen la capacidad de influir en la toma de una decisión contraria a derecho o a la realidad fáctica probada en el caso⁴⁶;
- (vi) decisión sin motivación, que supone que el juez no cumplió con su deber de expresar los fundamentos fácticos y jurídicos de su decisión⁴⁷;
- (vii) desconocimiento del precedente, que se genera cuando frente a un caso con los mismos hechos una autoridad se aparta de los procedimientos establecidos por los tribunales de cierre (precedente vertical) o por los dictados por ellos mismos (precedente horizontal), sin cumplir con la carga de justificar de forma suficiente y razonada por qué se cambia de precedente⁴⁸; y

39 Corte Constitucional. Sentencia SU-659 de 2015.

40 Corte Constitucional. Sentencia SU-128 de 2021.

41 Corte Constitucional. Sentencias SU-061 de 2018 y SU-573 de 2017.

42 Corte Constitucional. Sentencias SU-388 de 2021, SU-373 de 2019 y SU-041 de 2018.

43 Esto ocurre cuando el juez desconoce las formas propias del proceso cuyo desconocimiento implica la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Para que este defecto se configure se exige que este no sea atribuible al afectado, que sea manifiesto y capaz de influir en la decisión final. Ver, por ejemplo, sentencias: SU-454 de 2016 y SU-424 de 2012.

44 Corte Constitucional. Sentencias SU-129 de 2021, SU-355 de 2017 y SU-842 de 2013.

45 Corte Constitucional. Sentencias SU-261 de 2021 y SU-556 de 2016.

46 Corte Constitucional. Sentencias: SU-261 de 2021 y T-145 de 2014.

47 Corte Constitucional. Sentencias: T-041 de 2018 y SU- 424 de 2012.

48 Corte Constitucional. Sentencias: SU-918 de 2013 y T-459 de 2017.

(viii) violación directa de la Constitución, que se genera cuando una providencia judicial desconoce por completo un postulado de la Constitución, le atribuye un alcance insuficiente o lo contradice⁴⁹.

53. A continuación, se estudiará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Posteriormente, se estudiarán los defectos pertinentes para el caso en estudio, según lo indicado anteriormente.

4. Análisis de los requisitos generales de procedibilidad en el caso concreto

54. En este caso, se observa que la acción de tutela interpuesta por el señor *Juan Pedro Campos* cumple con los requisitos genéricos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por las siguientes razones:

55. **Legitimación en la causa por activa.** Este requisito se cumple, dado que el accionante fue demandado y declarado responsable en el proceso de repetición que se adelantó en su contra y que finalizó con la providencia que se cuestiona mediante la acción de tutela. Es decir, el actor es el titular de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia que alega como vulnerados.

56. **Legitimación en la causa por pasiva.** Igualmente, se cumple este requisito, pues la acción de tutela se dirige contra el Juzgado 009 Administrativo del Circuito de Medellín, que fue la autoridad judicial que profirió la sentencia objeto de la presente acción de tutela. Cabe señalar que el juez de tutela de primera instancia vinculó como tercero con interés al Inpec. Lo anterior, dado que algunos de los argumentos planteados en el escrito de tutela incumben a esa entidad, además de que un eventual amparo podría tener efectos en la sentencia judicial que impuso la condena a favor del Inpec.

57. **Requisito de inmediatez.** Contrario a lo señalado por los jueces constitucionales de instancia, en este caso la acción de tutela cumple con este requisito.

58. Como lo ha indicado la Corte con anterioridad, el requisito de inmediatez tiene especial relevancia cuando se trata de una acción de tutela contra providencia judicial, pues no pueden desconocerse los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica. Por tanto, es necesario que la acción se presente en un término razonable, según las circunstancias del caso. Sin embargo, también se ha insistido en que este requisito no puede entenderse de forma aislada, como si se tratara de un simple término que inicia al momento de proferirse o conocerse la providencia cuestionada. Una interpretación así podría impedir el cumplimiento de otros requisitos de procedibilidad, como el de subsidiariedad. Es necesario darle la oportunidad a la persona accionante para que pueda presentar los recursos o solicitudes que le permitan cuestionar la providencia que, a su juicio, pudo haber incurrido en un defecto que vulnera sus derechos fundamentales, antes de presentar la tutela⁵⁰. De lo contrario, el accionante se vería obligado a interponer prematuramente una acción de tutela que, en principio, cumpliría con el requisito de inmediatez, pero en todo caso

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencias SU-873 de 2014 y SU-542 de 2016.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-1140 de 2005.

sería improcedente por no haber agotado los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

59. Esta situación generaría un obstáculo infranqueable para el accionante e implicaría la imposibilidad de acceder a la administración de justicia. Por tanto, un entendimiento coherente y sistemático del requisito de inmediatez exige que este se cuente a partir de la última providencia en la que se pudiesen resolver los reparos del accionante, una vez hubiese presentado los recursos y solicitudes pertinentes.

60. En este caso, la acción de tutela se fundamentó en la falta de notificación de una demanda de repetición que derivó en una sentencia condenatoria. Es decir, el argumento se centró, precisamente, en la imposibilidad que habría tenido el accionante para conocer las actuaciones judiciales que se adelantaron en un proceso en su contra, incluyendo la sentencia con la que finalizó. Por lo tanto, es apenas lógico que el requisito de inmediatez no se contabilice a partir de la ejecutoria de la sentencia proferida el 11 de septiembre de 2019, pues esta no habría sido conocida por el accionante en ese momento.

61. Tampoco es aceptable contabilizar la inmediatez desde el momento en que el accionante se enteró de la existencia de esa sentencia condenatoria, como indebidamente lo concluyó el juez de tutela en primera instancia. Lo anterior, pues el accionante tenía la carga de plantear los reparos que tuviese frente a esa providencia, a través de los medios de defensa disponibles al momento de enterarse de la existencia de la condena y su ejecución.

62. En efecto, en este caso el accionante acudió al proceso ejecutivo y presentó excepciones de mérito al mandamiento de pago y alegó la nulidad de la sentencia del 11 de septiembre de 2019. Esos argumentos no fueron resueltos por el juzgado accionado, ya que el 10 de octubre de 2024 este profirió un auto en el que ordenó archivar el proceso, en consideración a un memorial de la parte demandante que solicitaba el retiro de la demanda. Es frente a este último auto que el juez de tutela de segunda instancia consideró que debía contarse el requisito de inmediatez.

63. Esa conclusión también es equivocada, pues desconoció que el accionante sí presentó los recursos de reposición y en subsidio apelación contra ese auto. Contrario a lo señalado por el juez de tutela en segunda instancia, en esos recursos el accionante insistió, entre otros argumentos, en la falta de pronunciamiento sobre las excepciones al mandamiento de pago y la solicitud de nulidad que había formulado previamente. El auto que ordenó el archivo fue confirmado tanto en sede de reposición como en apelación. No obstante, el accionante presentó una solicitud de adición y aclaración respecto del auto que resolvió el recurso de apelación, dado que tampoco se había pronunciado frente a las excepciones y a la solicitud de nulidad.

64. Mediante auto del 10 de mayo de 2024, el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió negativamente la solicitud de adición y aclaración presentada por el accionante. La anterior fue la última providencia en la que pudieron haberse resuelto los argumentos del accionante y con la que se habría consolidado la presunta vulneración que alega en la acción de tutela, por más de que sus reparos se refieran a providencias o actuaciones anteriores. Por lo tanto, solo a partir de la notificación de ese último auto es posible exigirle al

accionante que presente la acción de tutela en un término razonable. El auto que negó la solicitud de adición y aclaración se notificó por estado del 14 de mayo de 2024⁵¹ y la acción de tutela se interpuso el 11 de octubre de 2024, es decir 4 meses y 27 días después. La Sala de Revisión encuentra que ese término fue razonable.

65. Requisito de subsidiariedad. Este requisito también se cumple, como se explica a continuación:

66. Durante el trámite del proceso de repetición el accionante no tuvo la oportunidad de presentar los reparos que ahora alega en la acción de tutela. Lo anterior, pues los defectos que el actor pone de presente se derivan, como ya se indicó, de la indebida notificación y vinculación a ese proceso judicial.

67. En todo caso, el mecanismo ordinario para alegar la indebida notificación del auto admisorio de una demanda que se tramita ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el incidente de nulidad. Lo anterior, en virtud del artículo 208 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)⁵², que remite al “Código de Procedimiento Civil” (hoy Código General del Proceso) en materia de causales de nulidad. Tanto en el Código de Procedimiento Civil como en el actual CGP se contempla la indebida notificación del auto admisorio como causal de nulidad y se señala que esta podrá presentarse como excepción durante la ejecución de la sentencia o mediante el recurso de revisión si no se pudo alegar en otras oportunidades⁵³.

68. En este caso el accionante alegó la nulidad por indebida notificación en el trámite de ejecución de la sentencia condenatoria, es decir, durante una de las oportunidades previstas en la ley. Por esa razón, no es aceptable el argumento planteado por el Inpec, según el cual el accionante debía también acudir al recurso extraordinario de revisión. Como se acaba de indicar, las normas reseñadas disponen que para alegar una nulidad en un recurso extraordinario de revisión es necesario que la persona no la hubiese podido alegar en otra oportunidad, como lo es la ejecución de la sentencia. En otras palabras, no se cumplió con el supuesto normativo que permite alegar la nulidad como causal del recurso extraordinario de revisión⁵⁴.

⁵¹ Expediente digital del proceso ejecutivo disponible en SAMAI.

⁵² Al momento de presentarse la demanda de repetición (12 de diciembre de 2012), el CPACA ya había entrado en vigencia.

⁵³ La nulidad por indebida notificación se encuentra regulada en los numerales 8 y 9 del artículo 140, en el artículo 142 y en el artículo 509 del Código de Procedimiento Civil; así como en el numeral 8 del artículo 133, en el artículo 134 y en el artículo 442 del Código General del Proceso.

⁵⁴ Cabe decir que el numeral 5 del artículo 250 del CPACA contempla como causal del recurso extraordinario de revisión “[e]xistir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”. Esa causal ha tenido un entendimiento dispar en la jurisprudencia del Consejo de Estado. En algunas ocasiones, se le ha dado un alcance amplio, en el entendido de que no es necesario que la nulidad se haya causado exclusivamente en la sentencia, sino que lo importante es que no se haya podido alegar con anterioridad (por ejemplo, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 25, Sentencia de 28 de junio de 2021, radicado 11001-03-15-000-2020-03697-00; Sala Novena Especial de Decisión, Sentencia de 7 de octubre de 2022, radicado 11001-03-15-000-2021-07530-00 (REV); Sala Quince Especial de Decisión, Sentencia de 22 de noviembre de 2023, radicado 11001-03-15-000-2023-04579-00; Sala 21 Especial de Decisión, Sentencia de 31 de enero de 2024, radicado 11001-03-15-000-2020-04417-00). Sin embargo, en otras providencias se ha señalado que las causales de revisión (y nulidad) son restrictivas y taxativas, por lo que sí sería necesario que la nulidad a la que se refiere la causal se haya causado en la sentencia (ver, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 18 de julio de 2025, Radicado 11001-03-26-000-2023-00089-00 (69938)). De todas formas, en este caso se advierte que el accionante sí tuvo la oportunidad de alegar la nulidad procesal, durante la ejecución de la condena. Por lo tanto, además de que no existe una postura unificada respecto a la interpretación de la causal de revisión en cuestión, lo cierto es que no se cumple el requisito de procedibilidad de ese recurso extraordinario, pues el actor sí puso de presente la nulidad, por más de que el juez ordinario no se pronunció.

69. La Sala considera que en este caso basta con que el accionante hubiese presentado el incidente de nulidad en la primera oportunidad que tuvo para ello. Además, como se aclaró en el estudio del requisito de inmediatez, el accionante presentó los recursos y solicitudes pertinentes ante la falta de pronunciamiento sobre ese incidente de nulidad.

70. Se identifican razonablemente los hechos que generaron la vulneración, así como los derechos vulnerados. Este requisito se cumple, pues en el escrito de tutela se describieron los hechos y omisiones que generaron la vulneración alegada (párrafos 2 a 36 de esta providencia judicial). Igualmente se invocaron los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, que habrían sido vulnerados como consecuencia de los defectos descritos.

71. Relevancia constitucional. El asunto es constitucionalmente relevante, pues el accionante alega que se impuso una condena en su contra en el marco de un proceso judicial, sin que hubiese tenido la oportunidad de defenderse en debida forma. Es decir, los hechos y omisiones que motivaron la acción se relacionan directamente con la protección eficaz del derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

72. Cabe señalar que, durante la ejecución de la condena impuesta, el accionante alegó los reparos que ahora plantea en la acción de tutela. Sin embargo, estos reparos no fueron resueltos por el juez ordinario, por lo que la acción de tutela es el único mecanismo disponible para insistir en la protección de sus derechos fundamentales y obtener un pronunciamiento de fondo ante la grave situación que pone de relieve. En ese sentido, la presente acción de tutela no se limita a discutir asuntos meramente legales y tampoco se empleó como un recurso adicional.

73. Las irregularidades procesales alegadas habrían tenido un efecto determinante en la decisión judicial cuestionada. El accionante pone de presente al menos tres irregularidades procesales que serían determinantes para la decisión adoptada: (i) una indebida notificación que impidió que conociera la existencia de un proceso judicial en su contra; (ii) una falta de defensa técnica por parte de su abogada de oficio, pues esta no apeló la sentencia condenatoria en su contra; y (iii) una falta de pronunciamiento sobre el incidente de nulidad de la sentencia, por lo que la condena se mantuvo en firme. Todo ello tuvo incidencia en la decisión de fondo y afectaría sustancialmente los derechos del accionante, pues se le impidió ejercer oportunamente su derecho de defensa, no pudo ser representado por una abogada o abogado de confianza que contravirtiera las pruebas y argumentos, no se tramitó una segunda instancia y no se resolvió el incidente de nulidad, con lo que podría haberse cambiado el sentido de la decisión.

74. La acción de tutela no se dirige contra un fallo de tutela. Finalmente, también se cumple este requisito, dado que la providencia cuestionada se dictó en un proceso de repetición adelantado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

75. La Sala de Revisión concluye que en este caso se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

A continuación, la Sala hará una breve caracterización de los defectos específicos que se alegaron o se infieren de la situación fáctica señalada por el accionante: (i) defecto por error inducido, y (ii) defecto procedimental. En cuanto al defecto procedimental, la Sala se centrará en, (a) la alteración u omisión de procedimientos o trámites judiciales; (b) la indebida notificación; y (c) la falta de defensa técnica por ser los supuestos que se corresponden con los cargos de la acción de tutela, según se indicó en la formulación del problema jurídico.

5. El defecto por error inducido. Reiteración de jurisprudencia⁵⁵

76. Esta Corporación ha definido que el error inducido ocurre cuando la autoridad judicial es víctima de “un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales”⁵⁶. En estos casos, la vulneración no es propiamente atribuible al funcionario judicial, quien cree obrar de forma razonada. En cambio, el reproche recae en la parte o tercero que aporta información incorrecta, fraccionada o engañosa⁵⁷.

77. Según la jurisprudencia de la Corte, en estos casos, debe verificarse “i) que la decisión judicial se base en la apreciación de hechos o situaciones jurídicas, en cuya determinación los órganos competentes hayan violado derechos fundamentales y ii) que tenga como consecuencia un perjuicio *iusfundamental*”⁵⁸.

78. Entre otros supuestos, la Corte ha entendido que este defecto se configura cuando, por ejemplo, se hace creer al juez que no es posible ubicar a una persona que debe vincularse a un proceso, de forma que debe ser declarada ausente y emplazada⁵⁹, o cuando la parte demandante brinda información incorrecta que impide la localización y debida notificación de la contraparte⁶⁰. En casos así se puede configurar una vulneración al debido proceso, ya que se impide que una persona sea debidamente vinculada a un proceso y pueda ejercer su derecho de defensa.

6. El defecto procedimental absoluto. Reiteración de jurisprudencia⁶¹

79. Como se señaló anteriormente, en la acción de tutela no se alegó directamente la existencia de un defecto procedimental absoluto. En su lugar, el accionante señaló que se habría desconocido el precedente judicial. Ahora bien, como se profundizará más adelante en el análisis del caso concreto, las sentencias invocadas por el accionante se fundamentaron, precisamente, en la existencia de un defecto procedimental absoluto, por lo que es necesario caracterizar este tipo de irregularidad.

80. La Corte Constitucional ha definido dos modalidades del defecto procedimental: (i) el defecto procedimental absoluto y (ii) el exceso ritual manifiesto. En el primer caso, el defecto se configura cuando la autoridad

⁵⁵ Este defecto ha sido desarrollado, entre otras, en las Sentencias SU-014 de 2001, T-753 de 2011, T-863 de 2013, T-145 de 2014, T-313 de 2019, SU-261 de 2021 y T-210 de 2022.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005.

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-863 de 2013.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-261 de 2021.

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-014 de 2001.

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-863 de 2013.

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencias SU-636 de 2015, T-025 de 2018, SU-286 de 2021, SU-287 de 2022, entre otras.

judicial altera el trámite que debe dar al asunto, omite alguna etapa sustancial del procedimiento o impide que se realice el debate probatorio. La tensión recae principalmente en el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, y el principio de legalidad en los procesos judiciales. En el segundo caso, los defectos por exceso ritual manifiesto ocurren cuando la autoridad judicial interpreta las normas procesales con tal rigor que se impide u obstaculiza el acceso a la administración de justicia y se desconoce la primacía del derecho sustancial.

6.1. Defecto procedimental absoluto por indebida notificación

81. La notificación de una providencia judicial es un acto fundamental para el debido proceso, ya que permite conocer la decisión adoptada y, por tanto, es una condición para ejercer el derecho de defensa y contradicción. En ese sentido, se trata de un acto procesal con una clara trascendencia constitucional.

82. Dada su relevancia, la notificación de las providencias judiciales se encuentra regulada con detalle en las normas procesales. Para el caso de las personas de derecho privado que deben intervenir en los juicios que se rigen por el CPACA y que no tengan canales digitales de notificación, las reglas son las previstas en la legislación procesal civil⁶². Estas normas, a su vez, le dan un papel protagónico a la notificación de la providencia que vincula a una persona al proceso judicial, pues es la primera actuación en la que interviene esa persona y solo a partir de aquella puede decirse que jurídicamente conoce la existencia del proceso y puede participar en este.

83. Por ejemplo, la notificación de los autos admisivos de las demandas debe seguir un proceso por etapas en las que se busca priorizar que la persona se entere personalmente de la existencia del proceso judicial⁶³: (i) en primer lugar debe agotarse el trámite de la **notificación personal**, que consiste en citar a la persona para que se presente ante la autoridad judicial, suscriba un acta de notificación y se le permita acceder al expediente; (ii) en caso de que la persona no comparezca ante la autoridad judicial, **la notificación deberá hacerse por aviso** remitido a la dirección donde fue citado; y (iii) solo cuando no es posible conocer el paradero de la persona y por tanto no es posible citarlo o notificarlo por aviso, será procedente su **emplazamiento** a través de medios de comunicación para poner en su conocimiento la existencia del proceso. En este último caso, si aun realizado el emplazamiento no comparece la persona, se nombrará a una abogada o abogado de oficio para que ejerza su representación y a quien se notificarán las providencias que se profieran⁶⁴.

84. Bajo ese entendido, solo será posible pasar de una forma de notificación a otra si se demuestra la imposibilidad de llevar a cabo la que le antecede: si no es posible realizar la notificación personal, debe intentarse la notificación por aviso, y en el caso excepcional de no ser posible ninguna de estas dos, debe

⁶² Ley 1437 de 2011, artículo 200.

⁶³ El proceso de notificación del auto admisorio se encuentra previsto en los artículos 108, 291, 292 del Código General del Proceso y guarda la misma estructura, sin perjuicio de ciertas diferencias concretas, con el proceso previsto en el Código de Procedimiento Civil, que era la norma vigente al momento de iniciar el proceso de repetición en este caso.

⁶⁴ Cabe señalar que el artículo 8 de la Ley 2213 de 2022 dispone una forma alternativa para realizar la notificación personal por mensajes de datos. Sin embargo, esta norma no estaba vigente al momento de tramitarse el proceso de repetición que se cuestiona en esta oportunidad, por lo que no es pertinente hacer referencia a las reglas de notificación que contiene.

acudirse al emplazamiento y eventual nombramiento de una abogada o abogado de oficio.

85. Como se observa, en el trámite de notificación, además, concurren deberes de la parte interesada en que se adelante el proceso. En efecto, la parte demandante tiene el deber de brindar la dirección de notificación del demandado, lo que constituye un acto de lealtad procesal, colaboración con la administración de justicia y buena fe⁶⁵. De ahí que el desconocimiento de las direcciones de la persona que debe ser notificada es un hecho que debe afirmarse bajo juramento y es procedente aplicar una sanción si se demuestra que se suministró información falsa⁶⁶. Lo anterior, pues el emplazamiento debe ser el último medio de notificación en intentarse, ya que garantiza en menor medida que el demandado conozca el proceso y que pueda ejercer su defensa con una abogada o abogado de confianza⁶⁷.

86. Si la notificación no se realiza en estricto cumplimiento de las reglas señaladas se puede configurar un defecto procedimental por indebida notificación. Lo anterior, se insiste, ya que impide que la persona participe en el proceso, lo que se traduce en una omisión de las etapas y oportunidades de defensa y contradicción.

6.2. Defecto procedimental absoluto por falta de defensa técnica

87. La defensa técnica es otro presupuesto esencial para el debido desarrollo de un proceso judicial y la materialización del debido proceso. Este derecho se desprende del artículo 29 de la Constitución Política, que establece el derecho a contar con una abogada o abogado elegido por la persona o asignado de oficio por el Estado. Además, la jurisprudencia ha señalado que la abogada o abogado debe desempeñar su función de forma suficiente, razonable y diligente, pues de lo contrario puede generarse una omisión de las etapas procesales para ejercer el derecho de defensa y contradicción⁶⁸.

88. Este derecho ha tenido especial desarrollo en materia penal, sin perjuicio de que la Corte lo haya hecho extensivo a otro tipo de procesos judiciales, por ejemplo, en materia civil o laboral⁶⁹. En todo caso, no cualquier tipo de conducta u omisión por parte de la abogada o abogado puede entenderse como una ausencia de defensa técnica. No basta con que se alegue una simple inconformidad con la estrategia procesal o errores menores en los que pudo incurrir el profesional en derecho. No existe una única forma de llevar a cabo la representación judicial de terceros y los abogados tienen la potestad de desarrollar sus funciones según su criterio profesional, siempre que no se perjudique a las personas representadas o a terceros. Por esa razón, la falta de defensa técnica es una circunstancia que debe estudiarse en cada concreto⁷⁰.

⁶⁵ Estos y los demás deberes de las partes y sus apoderados se encuentran en el artículo 71 del Código de Procedimiento Civil y en el artículo 78 del Código General del Proceso.

⁶⁶ Las sanciones por brindar información falsa se encuentran en los artículos 319 del Código de Procedimiento Civil y 86 del Código General del Proceso.

⁶⁷ Así lo ha considerado la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, en la providencia del 4 de diciembre de 1995, expediente 5269; reiterada en la sentencia SC3406-2019 del 26 de agosto de 2019 proferida por la misma Corporación en el expediente n.º 11001-02-03-000-2016-01255-00. Igualmente, en la Sentencia SC1367-2022 del 6 de junio de 2022, radicado n.º 11001-02-03-000-2018-02992-00 de esa misma Corte y en la Sentencia T-818 de 2013, en la que la Corte Constitucional destacó la naturaleza excepcional del emplazamiento.

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-366 de 2021.

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencias T- 309 de 2013, T-561 de 2014, T-544 de 2015, T-078 de 2022.

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU-108 de 2020.

89. Ahora, la Corte ha señalado que para que se configure un defecto procedimental por falta de defensa técnica es necesario que (i) la falla no sea atribuible a una estrategia procesal, como lo puede ser guardar silencio en algunos casos; (ii) que se demuestre que la abogada o abogado desempeñó un papel meramente formal o pasivo, en detrimento de los intereses de su representado; (iii) que la falla sea determinante para el sentido de la decisión judicial; (iv) que no sea imputable a la parte perjudicada o no se explique por su intención de evadir la justicia; y (v) que sea evidente la vulneración de derechos fundamentales⁷¹.

90. Aclarado lo anterior y antes de abordar el caso concreto, la Sala de Revisión hará unas breves consideraciones sobre la naturaleza de la acción de repetición y de los mecanismos con los que cuentan las entidades públicas para hacer efectiva una obligación a su favor. Ello, por cuanto los defectos alegados se habrían dado en el marco de un proceso de repetición, un proceso ejecutivo y un proceso de cobro coactivo, por lo que es importante entender algunas características de esos trámites judiciales y administrativos para dimensionar y contextualizar el impacto que tendrían esos defectos en las garantías procesales del accionante.

7. La acción de repetición. Reiteración de jurisprudencia⁷²

91. El artículo 90 de la Constitución Política señala que el Estado será responsable patrimonialmente por los daños que le sean imputables. Asimismo, esta norma dispone que cuando el Estado sea condenado deberá adelantar la acción de repetición contra el funcionario responsable del daño para procurar el reintegro de lo pagado, siempre que el funcionario haya actuado con dolo o culpa grave.

92. En las sentencias SU-354 de 2020 y SU-259 de 2021 la Sala Plena de la Corte Constitucional hizo un recuento detallado y completo de la naturaleza, características, presupuestos y finalidades de la acción de repetición, a partir de la normativa aplicable, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la jurisprudencia de esta Corporación. En esta oportunidad la Sala únicamente se referirá a algunos elementos de esa acción, relacionados con su carácter de juicio de responsabilidad.

93. La Ley 678 de 2001 regula la acción de repetición y la define como una “acción civil de carácter patrimonial”, que en todo caso está sujeta a una valoración de una conducta humana reproachable⁷³. En efecto, es necesario que se demuestre el dolo o la culpa grave del funcionario para que proceda la orden de reintegrar la suma de dinero que el Estado hubiese tenido que reconocer por un daño. Por esa razón, se trata de un juicio de **responsabilidad subjetiva**.

94. Esta valoración subjetiva de la conducta, además, se rige por el **principio de culpabilidad**, y debe tomar en cuenta las funciones atribuidas al funcionario del Estado, así como su contexto fáctico y personal. En ese sentido, la

⁷¹ Ibidem.

⁷² Las consideraciones de este apartado se fundamentan principalmente en las sentencias SU-354 de 2020, SU-259 de 2021 y T-089 de 2025.

⁷³ Cabe decir que el artículo 7 de esta ley señala que será competente el juez de lo contencioso administrativo que profirió la sentencia en la que se condenó al Estado. Por esa razón, al existir una regla especial, la Sala no abordará el argumento del accionante, según el cual se desconocieron las reglas de competencia previstas en el CGP, pues estas últimas no son aplicables para este tipo de acciones.

jurisprudencia en la materia ha avanzado al punto de descartar la aplicación de criterios abstractos como “el buen padre de familia” del Código Civil, pues pasan por alto las circunstancias propias y concretas de cada caso. En la referida Sentencia SU-259 de 2021, la Corte Constitucional indicó que:

“[...] aun cuando la Corte ya ha señalado que la naturaleza de la acción de repetición no es de tipo sancionatorio, sino que presenta un carácter *reparatorio* y *resarcitorio*, ella no escapa a los alcances de las garantías del principio de culpabilidad, en fin, de la necesidad de esclarecer la responsabilidad subjetiva, pues finalmente, aun reconociendo que no se trata de una acción sancionatoria, sí implica una atribución de responsabilidad, la cual se traduce a su vez en un juicio de reproche al agente, último que solo puede concretarse bajo la ruta del principio de culpabilidad. Aquí lo axial es dejar claro que se trata de la evaluación, en sede judicial, de un **comportamiento humano**, cimentado en la dignidad de la persona, y por ende, donde está proscrita la responsabilidad por el solo resultado” (énfasis del original).

95. También debe tenerse en cuenta que en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001 se enlistan algunas presunciones de culpa grave y dolo aplicables en la acción de repetición. Al respecto, la Corte ha considerado que esas presunciones no son contrarias a la Constitución, pues admiten prueba en contrario y se justifican en la dificultad de demostrar elementos subjetivos de la conducta⁷⁴. En todo caso, la existencia de esas presunciones puede implicar un esfuerzo adicional para la defensa del funcionario demandado, ya que debe desvirtuar el supuesto de hecho objeto de la presunción.

96. La Sala resalta que en los casos en los que se encuentra probada la responsabilidad patrimonial del agente, antes de repetir por la totalidad del monto de la condena, es razonable comprobar si es posible modular el monto de la suma a reintegrar según la participación del agente en el daño. Esto con el propósito de proteger el derecho al debido proceso. Específicamente, este Tribunal reconoce que la acción de repetición no pretende imponer cargas desproporcionadas a quienes asumen el ejercicio del servicio público, y por tanto, su ejercicio debe seguir criterios de proporcionalidad⁷⁵.

97. Con base en lo expuesto, es posible sostener que, si bien la acción de repetición pretende proteger el patrimonio público y la moralidad administrativa, la atribución de responsabilidad patrimonial a los agentes del Estado debe fundamentarse en criterios estrictos de valoración probatoria y de imputación que permitan deducir que efectivamente la conducta fue cometida con dolo o culpa grave. Lo anterior, con el fin de proteger las garantías que conforman el debido proceso establecido en la Constitución Política.

8. La ejecución de las obligaciones a favor del Estado

98. Según el artículo 98 del CPACA, las entidades públicas tienen el deber de procurar el pago de las obligaciones reconocidas a su favor y que consten en documentos que prestan mérito ejecutivo. La ejecución de esas obligaciones puede hacerse directamente, mediante un procedimiento de cobro coactivo, o bien a través de una demanda o solicitud ante los jueces competentes. A continuación, se hace una breve referencia a ambos mecanismos, con el objetivo de destacar algunas diferencias relevantes y las oportunidades que ambos disponen para alegar la nulidad del título ejecutivo.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-414 de 2022.

99. En virtud de los artículos 298 y 306 del CPACA, los procesos ejecutivos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para hacer efectiva una condena a favor del Estado se rigen, en general, por las disposiciones del CGP. A su vez, el CGP señala que el juez deberá librar mandamiento ejecutivo en el que ordena el pago de la obligación solicitada y que se desprende del título ejecutivo⁷⁶. Una vez notificado el mandamiento de pago, la parte demandada puede (i) cumplir con la orden y solventar la obligación; (ii) cuestionar los requisitos formales del título ejecutivo, a través de un recurso de reposición contra el mandamiento de pago⁷⁷; y/o (iii) presentar excepciones de mérito⁷⁸.

100. Las excepciones de mérito deberán ser resueltas por el juez, previo traslado a la contraparte y una vez celebradas las audiencias y practicadas las pruebas decretadas. La providencia que resuelve esas excepciones es una sentencia que finaliza el proceso si es favorable al demandado, u ordena seguir adelante la ejecución de forma total o parcial, en caso contrario⁷⁹. Si se sigue adelante con la ejecución, las partes deberán presentar la liquidación del crédito, que finalmente es aprobada o modificada por la autoridad judicial⁸⁰. El crédito liquidado se hace efectivo a través de la persecución del patrimonio y las garantías del deudor que sean susceptibles de medidas cautelares.

101. Por otro lado, el proceso de cobro coactivo es un procedimiento que adelanta directamente la entidad pública para hacer efectivo el pago de una obligación a su favor. El proceso de cobro coactivo se encuentra regulado, salvo norma especial, en los artículos 98 a 101 del CPACA y en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario. El trámite de este procedimiento sigue, en esencia, la misma estructura de un proceso ejecutivo judicial: es necesario que exista un documento con mérito ejecutivo, que se libere un mandamiento de pago, que se presenten las excepciones pertinentes y, según el caso, que se ordene seguir adelante con la ejecución, se liquide el crédito y se tomen las medidas necesarias para hacer efectivo el pago.

102. Sin embargo, la primera diferencia que destaca entre ambos mecanismos es que en el proceso de cobro coactivo la entidad pública asume los roles de juez y parte demandante. Además, las decisiones que se adoptan en este caso son actos administrativos y no providencias judiciales. Por esa razón, existe la posibilidad de controvertir judicialmente algunos de los actos administrativos proferidos en el proceso de cobro coactivo. El artículo 101 del CPACA dispone que los actos que deciden las excepciones del deudor, los que ordenan llevar a cabo la ejecución y los que liquidan el crédito son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De esta manera se garantiza que el deudor pueda cuestionar las decisiones que adopta la entidad pública y que una autoridad judicial imparcial y ajena a la ejecución resuelva la controversia que pueda surgir.

103. Otra diferencia importante entre ambos mecanismos se encuentra en las excepciones de mérito que pueden presentarse en uno u otro caso. En el caso de las ejecuciones judiciales, las excepciones de mérito se encuentran reguladas

⁷⁶ Código General del Proceso, artículo 430.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Código General del Proceso, artículos 442 y 443.

⁷⁹ Código General del Proceso, artículo 443.

⁸⁰ Código General del Proceso, artículo 446 y siguientes.

en el artículo 442 del CGP. El numeral 2º de ese artículo limita las excepciones de mérito que pueden formularse cuando el título ejecutivo es una providencia judicial:

“2. Cuando se trate del cobro de obligaciones contenidas **en una providencia**, conciliación o transacción aprobada por quien ejerza función jurisdiccional, sólo podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia, **la de nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento** y la de pérdida de la cosa debida” (resaltado por fuera del texto).

104. De lo anterior se desprende que cuando el título ejecutivo es una providencia judicial, la parte demandada puede alegar su nulidad por indebida representación o notificación, como excepción en el proceso ejecutivo. Esa excepción deberá ser resuelta por el juez del proceso ejecutivo, quien por tanto se encuentra facultado para declarar la nulidad de la providencia que presta mérito ejecutivo, si se encuentra demostrada alguna de las causales señaladas.

105. En cambio, en el proceso de cobro coactivo, las excepciones se encuentran enlistadas en el artículo 831 del Estatuto Tributario. Entre las excepciones contempladas en este caso no se incluyó la posibilidad de cuestionar la nulidad del título ejecutivo cuando este es una providencia judicial, como sí ocurre en el proceso ejecutivo judicial. El único supuesto relacionado con la validez del título ejecutivo es el previsto en el numeral 5 del referido artículo:

Artículo 831. EXCEPCIONES. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

(...)

5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

(...)

106. Esa excepción se refiere a la posibilidad de **cuestionar la legalidad del título ejecutivo cuando este es un acto administrativo** que, por tanto, puede demandarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Adicionalmente, en virtud del numeral 2 del artículo 101 del CPACA, cuando el deudor demanda la nulidad del acto administrativo que presta mérito ejecutivo, podrá solicitar la suspensión del procedimiento de cobro coactivo, mientras se resuelve el proceso judicial. Lo anterior, siempre que en el procedimiento de cobro coactivo ya se hubiese proferido una decisión que resuelva las excepciones o que ordene seguir adelante con la ejecución. La suspensión del procedimiento de cobro coactivo, en todo caso, no da lugar al levantamiento de las medidas cautelares ni impide que estas se decreten y practiquen.

107. No obstante, se reitera, no se contempló la posibilidad de alegar la nulidad del título ejecutivo, cuando este es una providencia judicial. Ahora bien, esa omisión se puede explicar, en parte, porque la autoridad administrativa no tiene la competencia para resolver sobre la nulidad de una providencia judicial. Ello implicaría desconocer el principio de cosa juzgada,

pues las providencias judiciales, por definición, no pueden ser invalidadas o modificadas por los particulares o entidades públicas.

108. Cabe preguntarse, entonces, cómo puede alegarse la nulidad del título ejecutivo en el marco de un proceso de cobro coactivo, cuando ese título es precisamente una providencia judicial.

109. Al respecto, la respuesta puede deducirse a partir de una interpretación sistemática que integre las normas que regulan el proceso ejecutivo judicial y el procedimiento de cobro coactivo. Si se advierte alguna irregularidad que pueda afectar la validez de una providencia que presta mérito ejecutivo, es necesario que esta se alegue a través de los mecanismos dispuestos para que una autoridad judicial valore y resuelva el asunto: (i) el incidente de nulidad ante la misma autoridad judicial que profirió la providencia; (ii) la excepción de nulidad durante la etapa de ejecución de la misma (bajo las causales de indebida representación o falta de notificación); o (iii) la nulidad como causal de recursos extraordinarios, según el caso.

9. Análisis del caso concreto

9.1. El Inpec indujo al Juzgado 009 Administrativo Oral de Medellín a un error que causó un defecto procedimental por indebida notificación

110. El accionante alegó que el Inpec indujo a error al Juzgado 009 Administrativo Oral de Medellín, pues la entidad afirmó bajo juramento que no conocía otra dirección en la que pudiera notificarse al actor. Lo anterior, a pesar de que el Inpec sí conocía otras direcciones y pudo haber adelantado una gestión mínima para verificarlas.

111. A partir de las pruebas que obran en el expediente, la Sala considera que efectivamente el Inpec podía conocer otras direcciones donde pudiese ubicar al accionante y al menos debía adelantar una gestión mínima de verificación antes de afirmar bajo juramento que no era posible encontrar al actor:

- (i) El 12 de diciembre de 2012 el Inpec presentó la demanda de repetición que derivó en la sentencia que se cuestiona. En esa demanda, el Inpec señaló que el accionante recibiría notificaciones en la *Carrera 23 bis No. 32-47* de la ciudad de Bogotá⁸¹. Dado que no se pudo encontrar esa dirección, mediante memorial del 17 de diciembre de 2013, el Inpec afirmó que no conocía otro lugar donde se pudiera ubicar al actor⁸².
- (ii) En el expediente de la acción de tutela se encuentra copia del oficio n.º 7130.OJU del 25 de abril de 2007, en el que el Inpec respondió una solicitud presentada por el señor *Juan Pedro Campos*. En ese oficio el Inpec señaló que la dirección de notificación del accionante era la *Calle 58 # 93c-42*.

⁸¹ Expediente digital, archivo “7ED_SentenciadePrimeraInstancia(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-Sentencia de primera instancia-6”. En ese archivo hay un enlace que, a su vez, remite al expediente del proceso de repetición. En este expediente, en la página 15 se advierte la dirección de notificaciones que el Inpec informó en la demanda.

⁸² Ibidem. Página 112.

Es decir que, para abril de 2007, antes de que el Inpec manifestara no conocer otras direcciones del accionante, esa misma entidad le había remitido comunicaciones a una dirección distinta⁸³.

- (iii) Igualmente, en el expediente se encuentra copia de una contestación a otra demanda de repetición adelantada en 2007 por el Inpec contra el accionante. Según se advierte, esa contestación fue recibida por la oficina de apoyo judicial el 9 de julio de 2008. En esta contestación, el accionante indicó que su dirección de notificaciones era la *Calle 58 # 93c-42* y que su apoderado recibiría notificaciones en la *Carrera 26 # 57-98*, ambas en la ciudad de Bogotá⁸⁴.

La primera de esas direcciones coincide con la del oficio referido anteriormente y la segunda, aunque correspondía al apoderado del actor en ese momento, podía ser tenida en cuenta para intentar ubicar al accionante en el trámite de la acción de repetición que motivó la tutela.

- (iv) También se encuentra copia de otra contestación presentada por el accionante en otra acción de repetición interpuesta por el Inpec. Esta otra contestación fue radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 22 de febrero de 2013, según el sello de radicación y la constancia en la página del expediente que se encuentra en SAMAI. En esa contestación se indicó que la dirección de notificación del accionante ahora era la *Carrera 73 # 68-33* de la ciudad de Bogotá. Además, se indicó que el apoderado recibiría notificaciones en la *Calle 74#23-56* de la misma ciudad⁸⁵.

Como en los casos anteriores, estas direcciones fueron informadas antes de que el Inpec afirmaba bajo juramento que no conocía otras direcciones en las que se pudiera notificar la demanda en el proceso de repetición que motivó la acción de tutela.

112. No hay prueba de que el Inpec haya requerido a otras entidades o haya adelantado una mínima gestión para verificar si existían otras direcciones donde podía ubicarse al accionante. De lo que sí hay prueba es que el Inpec podía conocer al menos otras cuatro direcciones donde intentar la notificación personal o por aviso del accionante: las direcciones *Calle 58 # 93c-42* y *Carrera 73 # 68-33* del actor, y las direcciones *Carrera 26 # 57-98* y *Calle 74#23-56* de apoderados que habían representado al accionante y quienes podrían dar razón de su ubicación.

113. Dicho lo anterior, la Sala de Revisión considera que en este caso el Inpec efectivamente indujo a un error cuando señaló que no era posible ubicar al accionante y por tanto el juez debía ordenar su emplazamiento. El juez podía confiar en la palabra del Inpec, pues este declaró bajo la gravedad de juramento y, en virtud del artículo 83 constitucional, cabía presumir la buena fe de esa entidad. En un antecedente similar, esta Corporación advirtió que:

⁸³ Expediente digital, archivo “11_MemorialWeb_Respuesta-RAD009202200440(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8-Contestación Tutela-3”.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Ibidem.

“al no aportarse al proceso la dirección correcta de la accionante desde la presentación de la demanda y posteriormente en los escritos allegados por el apoderado de la parte demandante **se impidió a la ciudadana tutelante ejercer su derecho de defensa, situación que configura un defecto por error inducido**, que si bien no es atribuible al funcionario judicial que profiere la sentencia cuestionada por vía de tutela, si conlleva a la vulneración de los derechos fundamentales de la señora (...)”⁸⁶ (resaltado por fuera del texto).

114. En este caso, el error tuvo una incidencia significativa en el proceso de repetición, pues impidió que el accionante fuera debidamente notificado y pudiera conocer la existencia de dicho proceso. En consecuencia, el accionante no pudo procurar su defensa por medio de una abogada o abogado de confianza. El error causó, a su vez, un defecto procedimental por indebida notificación que no es atribuible a una conducta u omisión de la autoridad judicial, sino de la parte que faltó a la verdad durante la etapa de notificación.

115. La Sala enfatiza en que la vulneración no se debió al solo hecho de que se haya emplazado al accionante, pues el emplazamiento es un mecanismo legal y válido para procurar la comparecencia de la persona que debe ser notificada. En cambio, la vulneración se explica porque no se agotaron los requisitos previstos en la norma para que pudiera acudir a la figura del emplazamiento. Como ya se señaló, la aplicación de esta figura es excepcional y residual, ya que solo puede intentarse como última medida, cuando fallaron los otros medios de notificación, lo que supone obrar con lealtad procesal y veracidad al momento de informar las direcciones donde puede ubicarse a la contraparte.

116. Ese deber se predica de todo tipo de proceso judicial. No obstante, puede pensarse que esos deberes cobran mayor importancia en procesos que requieren una valoración de la conducta subjetiva de la parte demandada para determinar la procedencia de una condena, como es el caso que ahora se analiza.

117. En efecto, la Corte reitera que los procesos de repetición se rigen por el principio de culpabilidad, el cual ordena una valoración concreta del contexto fáctico y psicológico de la persona, para poder determinar si su conducta fue reprochable bajo las modalidades de dolo o culpa grave. Para poder realizar una valoración de esa conducta y que esta sea lo más completa y garantista posible, debe procurarse la comparecencia de la persona, pues esta no es simple objeto del proceso, sino sujeto de derechos cuya intervención debe priorizarse.

118. Lo anterior, máxime cuando en los procesos de repetición es posible alegar y aplicar presunciones de culpa grave y dolo en contra de la persona demandada, lo que implica una inversión de la carga de la prueba y un esfuerzo adicional por parte de su defensa. Además, la jurisprudencia en la materia también ha señalado que la valoración de la conducta del demandado no solo se limita a determinar la existencia del dolo o la culpa grave, sino de la incidencia en el daño que se haya causado. Se requiere, por tanto, un juicio de proporcionalidad para determinar el grado de responsabilidad y modular el monto de la suma que deba reintegrarse. Sobra decir que ese juicio de proporcionalidad se logrará en mejor medida si se garantiza la comparecencia del demandado al proceso.

9.2. En el proceso de repetición se incurrió en un defecto procedimental por falta de defensa técnica

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-863 de 2013.

119. Aunque el anterior defecto es suficiente para justificar una intervención del juez constitucional, la Sala de Revisión también considera que en este caso se configuró un defecto procedimental por falta de defensa técnica.

120. Como consecuencia de que el accionante no hubiese podido ser notificado personalmente o por aviso, el juez en el proceso de repetición ordenó el nombramiento de una abogada de oficio. Según se advierte en el expediente del proceso de repetición que se incorporó al presente proceso de tutela, la abogada de oficio contestó la demanda de repetición e incluso solicitó el decreto de pruebas. Igualmente, la abogada compareció a las audiencias que se celebraron durante el proceso.

121. Sin embargo, esa gestión activa no se mantuvo durante todo el trámite judicial y, en particular, fue casi inexistente al finalizar el juicio. Lo anterior tuvo efectos determinantes en el resultado final del proceso. En efecto, una vez terminada la etapa probatoria, el juez ordinario corrió traslado para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión. A pesar de lo anterior, la abogada de oficio no presentó sus alegatos y, más grave aún, no presentó recurso alguno contra la sentencia de primera instancia que condenó a su representado.

122. Según la jurisprudencia constitucional, esa omisión cumple con los requisitos para ser considerada como una falta de defensa técnica: (i) la omisión no se explica por alguna estrategia procesal de la abogada o por una conducta atribuible al accionante pues, como se mostró antes, este no conocía de la existencia del proceso en su contra; (ii) el papel activo de la abogada era exigible a lo largo del proceso y su deber no se agotaba con la sola contestación de la demanda y la comparecencia formal a las audiencias; (iii) los yerros que se le atribuyen fueron determinantes, pues implicaron que la sentencia condenatoria contra el accionante quedara en firme; y (iv) efectivamente se vulneraron las garantías del accionante, quien no solo no fue informado del proceso en su contra, sino que debió asumir una condena, sin que se garantizara el derecho a una segunda instancia.

123. Como resultado, se pretermitieron los escenarios de defensa del accionante en un proceso que, como ya se dijo, conlleva un juicio subjetivo de su comportamiento y tiene por objeto condenar al reembolso de una indemnización que debió asumir el Estado.

9.3. El Juzgado 009 Administrativo Oral de Medellín debió resolver el incidente de nulidad presentado por el accionante durante la etapa de ejecución de la condena

124. Por último, la Sala de Revisión considera que el Juzgado 009 Administrativo Oral de Medellín incurrió en un defecto procedimental al omitir resolver el incidente de nulidad interpuesto por el apoderado del accionante durante la ejecución de la condena de repetición. Ello pues ese era el único escenario de defensa en el que podía resolverse ese argumento.

125. Si bien el Inpec presentó un memorial en el que manifestó su intención de retirar la demanda, lo cierto es que el juzgado accionado decidió librar mandamiento de pago e iniciar así el trámite de ejecución judicial de la condena. Durante la ejecutoria del mandamiento de pago, el accionante

concurrió al proceso y nombró a un apoderado, solicitó ser notificado por conducta concluyente, exigió el acceso al expediente, presentó excepciones y alegó la nulidad de la sentencia que presta mérito ejecutivo.

126. En todo caso, la Sala considera que la nulidad de la sentencia debía ser resuelta por el juzgado accionado, incluso si se aceptara que el proceso ejecutivo no había sido notificado y podía ser retirado. Ello, pues ese es el escenario natural para que un deudor alegue la nulidad de una sentencia que presta mérito ejecutivo, con independencia de que su ejecución se adelante ante autoridades judiciales o directamente por una entidad pública, a través de un procedimiento de cobro coactivo.

127. Como se explicó anteriormente, el proceso de cobro coactivo permite que una entidad haga efectiva una obligación a su favor. Ahora bien, como en este supuesto el proceso es adelantado por una autoridad administrativa, es claro que esta no puede cuestionar la legalidad o nulidad de una sentencia judicial que hace las veces de título ejecutivo. En este caso concreto, el mismo accionante alegó la nulidad de la sentencia como excepción en el proceso de cobro coactivo, la cual fue desestimada por el Inpec, ya que no podía desconocer la cosa juzgada de la sentencia a ejecutar.

128. De ahí que la omisión del juzgado accionado sea tan perjudicial para el debido proceso y el derecho de defensa del accionante. Con esa omisión se pretermitió el único escenario procesal donde podía darse trámite a ese argumento, con lo cual se generó una situación de indefensión, imposible de superar para el accionante: la única autoridad competente para resolver su argumento se rehusó a hacerlo y la autoridad administrativa donde se debía llevar a cabo la ejecución de la condena no podía pronunciarse al respecto.

129. En virtud de lo expuesto, la Sala de Revisión concluye que en este caso se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del accionante. El Inpec indujo al Juzgado 009 Administrativo Oral de Medellín a un error que afectó las reglas de notificación e impidió que el accionante conociera de la existencia de un proceso de repetición en su contra. Sumado a lo anterior, la abogada nombrada de oficio no asumió una gestión activa a lo largo de todo el trámite judicial, lo cual implicó que la condena en contra del accionante quedara en firme en primera instancia. Por último, el juzgado accionado no resolvió un incidente de nulidad contra la sentencia condenatoria, a pesar de que esa autoridad judicial era la única competente para resolver ese punto. Todo ello implicó desconocer o arrebatar los escenarios de defensa del accionante, así como las etapas propias del proceso de repetición y su respectiva ejecución.

130. Para salvaguardar los derechos y garantías del accionante, la Sala dejará sin efectos todas las actuaciones judiciales del proceso de repetición, desde la notificación del auto admisorio y ordenará que se rehagan en cumplimiento de las garantías al debido proceso. Por tanto, también se ordenará detener inmediatamente el proceso de cobro coactivo, por inexistencia de un título ejecutivo que lo motivó.

III.DECISIÓN

131. En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia de tutela de segunda instancia proferida el 16 de enero de 2025 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que a su vez confirmó la sentencia de primera instancia proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, que declaró la improcedencia de la acción de tutela por no cumplir con el requisito de inmediatez. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del señor *Juan Pedro Campos*.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS todas las actuaciones judiciales adelantadas en el proceso de repetición con radicado n.º 05001-33-33-009-2012-00469-00 desde la notificación del auto admisorio de la demanda, inclusive.

TERCERO. ORDENAR al Juzgado 009 Administrativo Oral de Medellín que rehaga todas las actuaciones judiciales en el proceso de repetición de la referencia, desde la notificación del auto admisorio de la demanda.

CUARTO. ORDENAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Inpec que detenga inmediatamente el procedimiento de cobro coactivo que inició con el Auto n.º 000022 del 9 de septiembre de 2022 y que adelanta contra el señor *Juan Pedro Campos* para hacer efectivo el cobro de la sentencia del 11 de septiembre de 2019, proferida en el proceso de repetición n.º 05001-33-33-009-2012-00469-00.

QUINTO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

