



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02643-01

Accionante: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

Accionado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Asunto: Fallo de segunda instancia – Tutela contra providencia judicial

La Sala decide la impugnación interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, contra la sentencia de 7 de marzo de 2018, por medio de la cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó las pretensiones de la demanda de tutela interpuesta por la entidad accionante.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

Mediante escrito radicado el 5 de octubre de 2017¹, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, por medio de apoderada judicial², ejerció acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Casanare, con el fin de obtener el amparo a sus derechos fundamentales al debido proceso, a la doble instancia, defensa y contradicción, de acceso a la administración de justicia y a la igualdad, así como de los principios de confianza legítima, legalidad, buena fe y seguridad jurídica, vulnerados con la expedición de la providencia de 7 de septiembre de 2017, que rechazó por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto contra la decisión de 25 de abril de 2017 proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Yopal.

¹ Folios 1 al 16.

² Folio 24.



1.2. Hechos

La solicitud de amparo se fundamentó en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

- El 9 de abril de 2015 el Juzgado Primero Administrativo de Yopal por medio de auto, libró mandamiento ejecutivo de pago a favor del señor Antonio Agustín Beltrán Rodríguez, con el fin de que la UGPP le pagara cuarenta y cinco millones doscientos treinta y cuatro mil setecientos cuarenta y tres pesos M/CTE (\$45.234.743) por concepto de intereses moratorios causados desde el 8 de febrero de 2011 hasta el 1º de noviembre de 2012.
- En consecuencia, la UGPP dentro del término legal interpuso recurso de reposición y queja, así como algunas excepciones, las cuales fueron resueltas por el Juzgado Primero Administrativo de Yopal en sentencia de 25 de abril de 2017.
- Como consecuencia de lo anterior, la entidad accionante expresó que con dicha providencia, se falló en favor de las pretensiones del demandante y en contra de la UGPP, en los siguientes términos:

“...PRIMERO: Declarar no probadas la excepciones de mérito presentadas por la parte ejecutada, denominadas “PRESCRIPCIÓN”, “PAGO TOTAL DE LA OBLIGACIÓN”, “INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”, FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA” y “COBRO DE LO NO DEBIDO”.

SEGUNDO; Ordenar seguir adelante con la ejecución dentro de los procesos 2015-159 y 2015-173, en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en los términos del mandamiento de pago (...).”

- De manera que la UGPP dentro del término de diez (10) días siguientes a la audiencia donde se profirió la mencionada decisión interpuso recurso de apelación, el cual, en principio fue rechazado en auto de 22 de junio de 2017, pero en proveído de



27 de julio de mismo año³, el mencionado juzgado reconsideró la decisión y concedió el recurso aplicando el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en los siguientes términos:

“El Consejo de Estado amparó el derecho fundamental al debido proceso de la UGPP en un caso analógico al presente, dejando sin efectos las providencias en las que se consideró que la oportunidad para apelar la sentencia dictada dentro de un proceso ejecutivo es la prevista en el artículo 322 de CGP.

Como quiera que en el caso bajo análisis se presenta una situación similar a la analizada por el máximo Tribunal de esta jurisdicción en la sentencia acabada de citar, acogiendo su posición este despacho responderá la decisión recurrida; en consecuencia, se dispondrá la remisión del expediente al superior funcional para quien se surta la alzada, toda vez que el recurso fue interpuesto dentro del término oportuno.”

- El 7 de septiembre de 2017 el Tribunal Administrativo de Casanare por medio de auto rechazó el recurso de apelación, pues, a su juicio, el término para interponer la apelación contra las sentencias emitidas dentro de los procesos ejecutivos no es el establecido en el artículo 247 del CPACA, sino el contemplado en el artículo 322 del Código General del Proceso (CGP), es decir, si la providencia se dictó en audiencia, debe ser recurrida en la misma y si se profirió por fuera, se debe realizar dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación.

El Tribunal expresó:

“Cuando se examina el párrafo del artículo 243 del CPACA, claramente se infiere única y exclusivamente al primer aspecto indicado en el literal anterior, es decir, a la procedencia del recurso de apelación, no a la oportunidad para presentarlo, ni a la firma de hacerlo (sustentación), ni al trámite del mismo”.

1.3. Pretensiones

A título de amparo solicitó las siguientes:

PRIMERO. Se tutelen los Principios y Derechos Fundamentales al DEBIDO PROCESO, CONTRADICCIÓN, DOBLE INSTANCIA, ACCESO A LA

³ Folios 296 y 297 del cuadernillo 3.



ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, CONFIANZA LEGÍTIMA, LEGALIDAD, IGUALDAD, BUENA FE Y SEGURIDAD JURÍDICA de mi apoderado, que fueron vulnerados por la parte accionada; lo anterior, en consideración a que, con su actuar, el Honorable Tribunal ha ocasionado una ruptura flagrante y grave al “status quo” establecido por las normas constitucionales y legales, controvirtiendo decisiones jurisprudenciales que regulan la materia objeto de litigio, por cuanto el recurso de alzada presentado contra sentencia y concedido por el Juez de Primera Instancia, debió ser tramitado y resuelto de fondo por el superior jerárquico, ya que fue interpuesto y sustentado dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación por estrados. Sin embargo, el Honorable TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE, MP. MIRYAM ESNEDA SALAZAR RAMÍREZ, rechazó la apelación al considerar que el recurso se había presentado de manera extemporánea.

SEGUNDO. Como consecuencia de la protección que se otorgue de los Derechos fundamentales de la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP-, se debe ordenar al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE lo siguiente:

- 1. Se revoque el auto expedido el 07 de septiembre de 2017, el cual rechazó por extemporáneo el recurso de apelación formulado contra la sentencia de 25 de abril de 2017; en consecuencia, debe retrotraerse cualquier trámite realizado con posterioridad.*

Las anteriores solicitudes se realizan en consideración a que el CPACA, siendo norma especial, estipula en su artículo 243 que la apelación contra sentencia solo procede conforme ese código y en el artículo 247 se otorga el término de 10 días para interponer y sustentar el recurso. Por lo anterior, se debe revocar el auto mencionado, ya que desconoce la normativa especial vigente, aplicando el CGP el cual estipula que cuando una sentencia notifique en estrados debe ser apelada en la misma audiencia; lo anterior conlleva a la configuración de un defecto fáctico y sustancial que hace procedente la interposición de la acción de amparo.

- 2. Que a la sentencia que se expida en razón al presente proceso, se le otorgue efecto “INTER COMUNIS”, para que se declare en todos los proceso judiciales de la jurisdicción administrativa se debe otorgar el término de 10 (diez) días para interponer y sustentar el recurso de apelación contra sentencia judicial, sin importar que la providencia recurrida se haya notificado por estrado...”.*



1.4. Fundamentos de la acción

La entidad accionante consideró que la autoridad judicial demandada incurrió en defecto sustantivo, procedimental y desconocimiento del “*precedente horizontal*”, pues en su sentir, debió aplicar el criterio de la norma especial, es decir el artículo 247 del CPACA que otorga un término de diez (10) días para interponer el recurso de apelación, con independencia de que la sentencia hubiese sido notificada en estrados.

Indicó que en casos similares el Tribunal Administrativo de Santander aplicó el CPACA y no el CGP, precedente que debió ser tenido en cuenta por el Tribunal Administrativo de Casanare, así mismo expresó que la Sección Quinta del Consejo de Estado en fallo de tutela de 6 de abril de 2017 con radicado N° 11001-03-15-000-2017-00397-00 acogió dicha postura.

1.5. Trámite de la acción

Por auto del 3 de noviembre de 2017⁴, la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la solicitud de tutela y ordenó notificar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal, así como al señor Antonio Agustín Beltrán, quien se notificó por medio de correo electrónico como tercero interesado en el resultado del proceso, para que directamente, o a través de los funcionarios competentes, ejercieran su derecho de defensa.

1.6. Contestaciones

1.6.1. Tribunal Administrativo de Casanare

En escrito de 15 de noviembre, los magistrados afirmaron que la providencia de 7 de septiembre de 2017 *“rechazó el recurso de apelación siguiendo el precedente trazado por esta Corporación en casos similares, pero en tal sentido, de manera respetuosa, nos remitiremos a las consideraciones de la misma, pues allí se explicó expresamente la tesis que se aplicó para rechazar el*

⁴ Folios 79 al 81.



recurso y la argumentación que soporta la conclusión judicial...”⁵. Además manifestaron que acatarán la decisión que se disponga en el presente asunto.

1.7. Sentencia impugnada

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, por medio de fallo de 7 de marzo de 2018 negó la solicitud de amparo constitucional presentada por la UGPP, ya que para la Sala si bien es cierto:

“...el párrafo el (sic) artículo 247⁶ (sic) del CPACA, establece que la apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el CGP, pero de esa disposición normativa no se desprende que el término para apelar las sentencias (sic) dictadas en los procesos ejecutivos deba ser previsto en el artículo 203 (sic) del CPACA -10 días-. Por lo tanto, como no se trata de una consecuencia inequívoca, es decir, que se infiera fácil y claramente de la disposición normativa, el juez natural está en condiciones de interpretar dicho precepto y adscribir la consecuencia que estime correcta, dentro de los límites de lo razonable...”⁷

En consecuencia para el *a quo* fue claro que *“...la decisión (sic) atacada no incurrió en un defecto sustantivo, toda vez que fue razonable, pues no se advierte alguna aplicación o interpretación errada de las normas que regulan el procedimiento ejecutivo...”*.

1.8. La impugnación

Inconforme con la decisión de primera instancia, el 15 de marzo de 2018, la parte actora impugnó el fallo de tutela de primera instancia, expresando lo siguiente:

“...el motivo principal de la impugnación, radica en que, el hecho de que existan posiciones disímiles en un mismo tema no es una excusa para evitar pronunciarse de fondo de manera definitiva sobre un caso concreto, ya que al existir controversia entre la aplicación de la norma de un proceso, debe velarse por la protección de los derechos de las partes, toda vez que el juez de instancia, ante la duda y controversia sobre la norma aplicable, debió

⁵ Folio 90.

⁶ Artículo 243 CPACA.- Apelación “(...) PARÁGRAFO.- La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil”.

⁷ Folio 104.



realizar una interpretación flexiva (sic) en la aplicación de la norma para la procedencia de apelación en los procesos ejecutivos llevados a cabo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ya que hasta en el alto Tribunal ha llevado líneas diferentes cuanto a la aplicación de la norma procedente (CPACA-CGP) en los procesos de materia administrativa...”.

Adicionalmente indicó que *“la normativa aplicable por especialidad a los procesos ejecutivos ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, es el CPACA y no el CGP...”.*

Así mismo, se refirió nuevamente al fallo proferido por la Sección Quinta de esta Corporación donde se indicó:

“...la Sala destaca que la residualidad en la aplicación del Código General del Proceso, hace que esta solo resulte procedente en aquellos aspectos que carezcan de norma especial en el procedimiento contencioso administrativo, así quedó establecido desde la exposición que sería aplicable a todos los otros estatutos procesales en temas no reglados o reglados de manera insuficiente, esto es, para llenar los vacíos que quedarán en los mismos...”.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por la parte actora en contra de la sentencia de 7 de marzo de 2018, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015 modificado por el Decreto 1983 de 2017, y en el artículo 2º del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si procede confirmar, modificar o revocar la providencia de 7 de marzo de 2018, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en el curso de la acción de tutela instaurada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- en contra del Tribunal Administrativo de Casanare, con el fin de que le sean protegidos sus derechos fundamentales al debido proceso, a la



doble instancia, defensa y contradicción, de acceso a la administración de justicia y a la igualdad.

Para resolver este problema, se analizarán los siguientes aspectos:

(i) El criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; (ii) el debido proceso judicial (iii) y iv) estudio del caso concreto.

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

Esta Sección, mayoritariamente⁸, venía considerando que la acción de tutela contra providencia judicial era improcedente por dirigirse contra una decisión judicial. Solo en casos excepcionales se admitía su procedencia, eventos éstos que estaban relacionados con un vicio procesal ostensible y desproporcionado que lesionara el derecho de acceso a la administración de justicia en forma individual o en conexidad con el derecho de defensa y contradicción.

Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012⁹ **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema¹⁰.

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales¹¹.

Señaló la Sala Plena en el fallo en mención:

⁸ Sobre el particular, el Consejero Ponente mantuvo una tesis diferente sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial que se puede consultar en los salvamentos y aclaraciones de voto que se hicieron en todas las acciones de tutela que conoció la Sección. Ver, por ejemplo, salvamento a la sentencia Consejera Ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia. Radicación: 11001031500020110054601. Accionante: Oscar Enrique Forero Nontien. Accionado: Consejo de Estado, Sección Segunda, y otro.

⁹ Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de tutela - Importancia jurídica. Actora: Nery Germania Álvarez Bello. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

¹⁰ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

¹¹ Se dijo en la mencionada sentencia: "**DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia.



*“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, **de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.**”¹² (Negrilla fuera de texto)*

A partir de esa decisión de la Sala Plena, la Corporación debió modificar su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente** como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los **“fijados hasta el momento jurisprudencialmente”**.

Al efecto, en virtud de la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014¹³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió adoptar los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 Constitucional y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

¹² Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de tutela - Importancia jurídica. Actora: Nery Germanía Álvarez Bello. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

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



A partir de esa decisión, se dejó en claro que la acción de tutela se puede interponer contra decisiones de las Altas Cortes, específicamente, las del Consejo de Estado, autos o sentencias, que desconozcan derechos fundamentales, asunto que en cada caso deberá probarse y, en donde el actor tendrá la carga de argumentar las razones de la violación.

En ese sentido, si bien la Corte Constitucional se ha referido en forma amplia¹⁴ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, no ha distinguido con claridad cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -improcedencia sustantiva- y cuáles impiden analizar el fondo del asunto -improcedencia adjetiva-.

Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

2.4. Derecho fundamental al debido proceso judicial

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo “...a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como “*El conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia*”¹⁵.

El respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial y a quienes intervienen en la misma, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley.

¹⁴ Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-980 de 2010. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



2.5. Estudio del caso concreto

En el *sub lite*, la parte actora consideró que sus derechos fundamentales al debido proceso, a la doble instancia, defensa y contradicción, de acceso a la administración de justicia y a la igualdad le fueron transgredidos por el Tribunal Administrativo de Casanare al proferir el auto de 7 de septiembre de 2017 por medio del cual rechazó el recurso de apelación, porque a su juicio, el término para interponer la apelación contra las sentencias emitidas dentro de los procesos ejecutivos es de tres (3) días, tal como lo establece el artículo 322 del Código General del Proceso (CGP), y no diez (10) días como lo contempla el artículo 247 del CPACA.

En primera instancia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por medio de fallo de 7 de marzo de 2018 negó la solicitud de amparo constitucional, ya que conforme a su análisis, si bien el parágrafo del artículo 243 del CPACA dispone “...*que la apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil*”, de esa “...*disposición normativa no se desprende que el término para apelar las sentencias dictadas en los procesos ejecutivos...*” sean 10 días.

Inconforme con lo anterior, la UGPP a través de apoderado judicial impugnó el fallo y manifestó que el *a quo* no se pronunció de fondo y no hizo “...*una interpretación flexiva (sic) en la aplicación de la norma para la procedencia de apelación en los procesos ejecutivos llevados a cabo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa*”.

Además hizo hincapié en i) los procesos fallados por el Tribunal Administrativo de Santander, como “*precedente horizontal*”, “...*donde se expresan que el término para apelar una sentencia en la jurisdicción administrativa, es de 10 días contados a partir de la notificación de las misma*”, y ii) en el fallo de 6 de abril de 2017 de la Sección Quinta del Consejo de Estado, donde se concedió en un caso similar, el amparo pretendido en la presente acción de tutela.

En primer lugar, la Sala reitera que las providencias de los Tribunales no constituyen precedente, dado que solamente pueden considerarse como tales las proferidas por los órganos de cierre en las distintas jurisdicciones, como una consecuencia de las funciones a ellos



asignadas por la Constitución y en razón del carácter del Estado Colombiano como una República Unitaria, por lo tanto no es dable afirmar el desconocimiento del “*precedente horizontal*”.

En consecuencia, lo que sí resulta procedente es analizar si con la decisión cuestionada se dio un trato desigual al resolver la *litis* que se presentó entre la UGPP y el Tribunal Administrativo de Casanare, en atención a que según la entidad accionante, sobre el mismo tema, ya existían antecedentes de otra autoridad judicial citada en el escrito de tutela.

De esta manera, corresponde a la Sección analizar si las providencias referenciadas fueron proferidas por la misma autoridad; es decir, que la Sala esté integrada por los mismos Magistrados, la fecha de ellas para verificar que la decisión que se alega como desconocida se haya dictado previo al fallo cuestionado, y que exista identidad fáctica y jurídica¹⁶.

Frente al primero de los requisitos, se observa que ninguna de las sentencias citadas¹⁷ como desconocidas por el actor fue proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, autoridad judicial que expidió la providencia atacada, sino por el Tribunal Administrativo de Santander.

Por lo tanto, no se puede predicar la vulneración del derecho fundamental a la igualdad, en tanto que los fallos citados no provinieron de la misma autoridad judicial demandada en el presente proceso. En consecuencia, la Sala concluye que el defecto por desconocimiento del precedente judicial horizontal alegado por el actor es infundado.

Ahora bien, en lo que se refiere al defecto sustantivo, por principio de transparencia y porque en este caso cobra especial importancia, la Sala se fundamentará en el fallo proferido por esta Sección, con ponencia de la Magistrada Rocío Araújo Oñate, el 6 de abril de 2017

¹⁶ Metodología que fue utilizada por esta Sección en sentencia de 4 de febrero de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Radicado: 11001-03-15-000-2015-03255-00.

¹⁷ Fallos de: Jorge Eliecer Mejía-Nº de radicado: 2014-00042, María Amparo Quiñonez-Nº de radicado: 2014-0007, Teotiste Velasco-Nº de radicado: 2014-00165, Héctor Leal Ochoa- Nº de radicado: 2014-00161.



con radicado N° 11001031500020170039700, toda vez que se está frente al mismo problema jurídico, encaminado a determinar si la norma que se debe aplicar al proceso ejecutivo para interponer y tramitar el recurso de apelación contra sentencia de primera instancia es el artículo 322 del Código General del Proceso que estipula el término de tres (3) días, o el artículo 247 del CPACA que determina diez (10) días.

En la mencionada providencia, la Sala después de haber analizado y desglosado cada uno de los artículos en cuestión, advirtió que con ocasión al parágrafo del artículo 247 del CPACA que expresa: *“la apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites que se rijan por el procedimiento civil”*, se entiende que:

“...todos los recursos de apelación que se interpongan en procesos contencioso administrativos, con independencia de que el trámite se surta de acuerdo con la ritualidad procesal civil integra el ordenamiento, se les aplican las reglas previstas en la Ley 1437 de 2011, inclusive consagra el término para interposición que es el artículo 247 ejusdem, que lo establece en los siguientes términos: Artículo 247. Trámite de recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- 1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación (...).”¹⁸.*

Como resultado de lo anterior, ante la claridad de la norma procesal, para la Sala no es de recibo que el Tribunal Administrativo de Casanare realizara otra interpretación y rechazara el recurso de apelación interpuesto por la UGPP, pues afirmar que el proceso ejecutivo no se encuentra regulado en la Ley 1437 de 2011 es absolutamente contrario a derecho, en razón de:

- i) En sus artículos 297, 298 y 299, formaliza aspectos del proceso ejecutivo, disponiendo lo siguiente:**

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, 6 de abril de 2017, Radicado N°: 11001-03-15-000-2017-00397-00, M.P. Rocío Araujo Oñate, Accionante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Accionado: Juzgado Administrativo de San Gil y Tribunal Administrativo de Santander.



Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.
2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.
3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.
4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.

Artículo 298. Procedimiento. En los casos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior, si transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato.

En los casos a que se refiere el numeral 2 del artículo anterior, la orden de cumplimiento se emitirá transcurridos seis (6) meses desde la firmeza de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, bajo las mismas condiciones y consecuencias establecidas para las sentencias como título ejecutivo. El juez competente en estos eventos se determinará de acuerdo con los factores territoriales y de cuantía establecidos en este Código.

Artículo 299. De la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía.



Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento.

- ii) Así mismo, el parágrafo del artículo 342 de la misma ley, tipificó el recurso de apelación en los siguientes términos:

“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente

Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil”. (Subrayado fuera de texto)

- iii) Adicionalmente, el artículo 306 contempló el principio de integración normativa, así:

“Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

En virtud de los artículos transcritos, a todos los recursos de apelación que se interpongan en procesos contencioso administrativos, con independencia de que el trámite se surta de acuerdo con la ritualidad



procesal civil que integra el ordenamiento, se les aplicará las reglas previstas en la Ley 1437 de 2011, incluso aquella que consagra el término para su interposición, establecida en el artículo 247 del CPACA, transcrito en párrafos preliminares.

Es importante destacar, que la Corte Constitucional ha señalado que la legitimidad de las normas procesales está dada en función de su proporcionalidad y razonabilidad *“pues solo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia, y por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto”*¹⁹. Además precisó que la violación del debido proceso ocurre en el supuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para la cual fue diseñada, razón por la cual, como ya se dijo, no había lugar a que se realizara otra interpretación por parte Tribunal Administrativo de Casanare, pues al hacerlo se vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la entidad accionante.

Así pues, al encontrar configurado el defecto alegado por la parte actora por indebida aplicación al caso concreto de una norma procesal, se concederá el amparo del derecho fundamental al debido proceso, a la doble instancia, a la defensa y a la contradicción de la entidad accionante.

Como resultado de lo anterior, se revocará el fallo del tutela impugnando, y en consecuencia se dejará sin efectos el auto de 7 de septiembre de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare que rechazó el recurso de apelación interpuesto por la UGPP contra la providencia de 25 de abril de 2017 en la que el Juzgado Primero Administrativo de Yopal decidió sobre las excepciones propuestas y ordenó seguir adelante la ejecución a favor del señor Antonio Agustín Beltrán Rodríguez.

De modo que se le concederá al Tribunal Administrativo de Casanare el término de cinco (5) días hábiles para que dicte una nueva decisión teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en esta providencia.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-279 del 15 de mayo de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



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

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 7 de marzo de 2018, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y en su lugar **CONCEDER** el amparo al debido proceso judicial, a la doble instancia, a la defensa y a la contradicción de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones parafiscales de la protección Social –UGPP-, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: ENVIAR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de la ejecutoria, de conformidad con lo establecido por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

