



Radicado: 11001-03-15-000-2019-04720-00  
Demandante: Carlos Julio Becerra Castañeda

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

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2019-04720-00  
**Demandante:** CARLOS JULIO BECERRA CASTAÑEDA  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER Y OTRO  
**Temas:** Tutela contra providencia judicial - Defecto procedimental - procedencia del recurso de apelación contra auto que modificó liquidación de crédito en proceso ejecutivo - Ampara

**SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA**

Decide la Sala la acción de tutela presentada, en nombre propio, por el señor Carlos Julio Becerra Castañeda contra el Tribunal Administrativo de Santander y el Juzgado Once Administrativo Oral de Bucaramanga, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017.

**ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

El señor Carlos Julio Becerra Castañeda ejerció acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Santander y el Juzgado Once Administrativo Oral de Bucaramanga, por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

**"PRIMERO: TUTELAR** mis derechos fundamentales al acceso de la administración de justicia, debido proceso, igualdad, derechos vulnerados por el **H. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER.**

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior se ordene al **H. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, DEJAR SIN EFECTO** el auto a través del cual rechazó el recurso de apelación concedido por el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DE BUCARAMANGA** y admitido por la corporación, frente al auto que modificó de oficio la liquidación de crédito.

**TERCERO:** Se ordene al **H. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER RESOLVER** el recurso de apelación impetrado por mi apoderado judicial, contra la providencia de fecha 21 de noviembre de 2017, a través de la cual el Juzgado de primera instancia resolvió modificar de oficio la liquidación del crédito y disminuir el valor que la UGPP me adeuda de \$329.212.452 a \$162.483.122 ello sin justificación legal, y en contravía de lo dispuesto en el auto que ordena seguir adelante la ejecución, confirmado por la segunda instancia.



### **Petición subsidiaria**

*En el evento en que las pretensiones presentadas en el acápite anterior no sean de recibo por parte de su despacho, le solicito respetuosamente:*

**PRIMERO:** *En caso de encontrarlo necesario, para proteger mis derechos fundamentales se ordene al **H. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER INAPLIQUE** el parágrafo del artículo 243 del CPACA y en consecuencia estudie y resuelva de fondo el recurso de apelación interpuesto oportunamente, ya que la inconformidad con el despacho de primera instancia representa la suma de \$ 166.729.330.*

**SEGUNDO:** *En el caso que la anterior pretensión, no sea de recibo solicitó, se ordene al Juzgado de primera instancia, **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DE BUCARAMANGA**, adecue el recurso de apelación impetrado por mi poderdante, a recurso de reposición, de acuerdo a lo establecido en el parágrafo del artículo 318 del CGP, y para lo anterior tenga en cuenta la sentencia de primera y segunda instancia del proceso ejecutivo y en consecuencia de aplicación al artículo 1653 del CC, que ordena imputar el abono primero a intereses y posteriormente a capital, y por ello resuelva sobre los motivos de inconformidad señalados en el recurso oportunamente.”<sup>1</sup>*

### **2. Hechos:**

De la demanda de tutela se indican como hechos relevantes, los siguientes:

El señor Carlos Julio Becerra Castañeda tramitó proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) con la finalidad de que le fuera reconocida la pensión gracia con la totalidad de los factores salariales que devengó durante el último año de servicios.

Del proceso, en primera instancia, conoció el Tribunal Administrativo de Santander que, en providencia del 12 de marzo de 2010, accedió a las pretensiones de nulidad y, en consecuencia, a título de restablecimiento condenó a la UGPP al reconocimiento y pago de la pensión gracia del actor con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

Por lo anterior, el demandante inició proceso ejecutivo con la finalidad de conseguir el pago de la condena impuesta derivada del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. De trámite de la demanda ejecutiva conoció, en primera instancia, el Juzgado Once Administrativo Oral de Bucaramanga que, en providencia del 25 de septiembre de 2015, ordenó seguir adelante la ejecución al considerar que no había cumplimiento total de la obligación derivada del título ejecutivo.

Dicha decisión fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Santander en sentencia del 2 de agosto de 2017.

En auto del 12 de octubre de 2017, una vez fue devuelto el expediente al despacho de origen, el Juzgado Once Administrativo Oral de Bucaramanga ordenó al ejecutante que aportara la liquidación del crédito.

<sup>1</sup> Folios 3 y 4 del expediente de tutela.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-04720-00  
 Demandante: Carlos Julio Becerra Castañeda

Aduce el actor que, luego de aportada la liquidación de crédito, el juzgado demandado, en providencia del 21 de noviembre de 2017, la modificó para disminuir el monto de la misma con el argumento de que se estaba dando cumplimiento a lo ordenado en el título base de recaudo (sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho). Contra la anterior decisión, el señor Becerra Castañeda interpuso recurso de apelación.

El Juzgado Once Administrativo Oral de Bucaramanga, en auto del 15 de diciembre de 2017, concedió el recurso y remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Santander que, en providencia del 22 de octubre de 2019, lo rechazó por improcedente, al considerar que la providencia recurrida no es apelable.

### 3. Argumentos de la tutela

A juicio del señor Becerra Castañeda, el Tribunal Administrativo de Santander vulneró los derechos fundamentales invocados porque la decisión de rechazar el recurso de apelación desconoció que la providencia que modificó la liquidación de crédito sí es apelable, de conformidad con el numeral 5° del artículo 243 del CPACA pues, según dice, la misma se equipara a la liquidación de condena o perjuicios.

Indicó, además, que la providencia incurrió en defecto procedimental porque se omitió lo contemplado en el artículo 446 numeral 3 del CGP, según el cual, el auto que aprueba o modifica la liquidación de crédito solo será apelable cuando resuelva una objeción o altere de oficio la cuenta respectiva.

Afirmó que se incurrió en desconocimiento del precedente judicial pues el Consejo de Estado ya se ha pronunciado sobre la procedencia del recurso de apelación en el trámite de la acción ejecutiva.

Finalmente, adujo que se incurrió en violación directa a la Constitución Política porque el rechazo del recurso de apelación transgrede la seguridad y la confianza legítima.

### 4. Trámite previo

Mediante auto del 6 de noviembre de 2019, se admitió la acción de tutela, se ordenó notificar a las partes y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–, como tercero interesado en el resultado de la presente acción, a quienes se les remitió copia de la demanda.

### 5. Oposiciones

El **Tribunal Administrativo de Santander** guardó silencio.

El Juzgado Once Administrativo Oral de Bucaramanga allegó el expediente en archivo magnético.

### 6. Intervenciones

La **Subdirectora de Defensa Judicial y Pensional de la UGPP** solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela porque la providencia que se pretende dejar sin efecto se ajustó al ordenamiento legal y dijo que la acción de



tutela no puede ser usada como una instancia adicional a lo decidido en el proceso ordinario.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

### **Acción de tutela contra providencias judiciales**

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de **31 de julio de 2012**, Exp. 2009-01328-01, aceptó la acción de tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*<sup>2</sup>, para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado, mediante el empleo de las causales generales<sup>3</sup> y específicas<sup>4</sup> de procedencia de la acción de tutela.

Siendo así, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial

<sup>2</sup> La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de **29 de junio de 2004** (Expediente AC-10203), han abierto paso a la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)

<sup>3</sup> Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son: (i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; (ii) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; (iii) Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte actora; (v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y, (vi) Que no se trate de sentencias de tutela.

<sup>4</sup> La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: (i) orgánico; (ii) procedimental absoluto; (iii) fáctico, (iv) material o sustantivo; (v) error inducido; (vi) decisión sin motivación; (vii) desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, (viii) violación directa de la Constitución.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-04720-00  
Demandante: Carlos Julio Becerra Castañeda

descritos.

### Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si el Tribunal Administrativo de Santander incurrió en defecto procedimental<sup>5</sup> absoluto por rechazar el recurso de apelación contra el auto que liquidó la condena en costas.

Adicional a lo anterior la Sala destaca que el desconocimiento del precedente judicial y la violación directa de la constitución alegados en el escrito inicial no serán estudiados pues el actor únicamente los enunció sin embargo no argumentó que decisiones fueron desconocidas o en qué forma se configuró la violación directa de la constitución.

### Caso concreto

La parte demandante solicitó la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, que consideró vulnerados por el Tribunal Administrativo de Santander y el Juzgado Once Administrativo Oral de Bucaramanga.

La Sala precisa que las pretensiones de la solicitud de amparo van dirigidas, concretamente, a dejar sin efecto el auto del 22 de octubre de 2019, dictado por el Tribunal Administrativo de Santander, que rechazó el recurso de apelación interpuesto contra la providencia del 21 de noviembre de 2017, en la que el juzgado modificó la liquidación de crédito, tal y como aparece en el documento magnético allegado en disco compacto

**PRIMERO: PRIMERO: APROBAR** la liquidación de las costas elaborada por secretaria del despacho, en la suma de **UN MILLON SEISCIENTOS VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA PESOS M/CTE (\$1.624.830)**.

**SEGUNDO: MODIFICAR** la liquidación del crédito presentada por las partes, de acuerdo a lo dispuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: APROBAR** la liquidación del crédito avalada por la Contadora de los Juzgados Administrativos de Bucaramanga, obrante a folios 287-288 del expediente, por valor **CIENTO SESENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CIENTO VEINTE PESOS M/CTE (\$162.483.122)**, conforme se expuso en la parte motiva de esta decisión.

<sup>5</sup> **Defecto procedimental** Se precisa que, ocurre el defecto procedimental cuando el juez actúa completamente al margen del procedimiento establecido, al respecto, en la sentencia T-310 de 2009 la Corte Constitucional señaló que se trata de un defecto de naturaleza cualificada, que implica que el trámite judicial "(...) se haya surtido bajo la plena inobservancia de las reglas de procedimiento que le eran aplicables, lo que ocasiona que la decisión adoptada responde únicamente al capricho y la arbitrariedad del funcionario judicial" Además, la desviación del procedimiento debe ser de tal magnitud que afecte los derechos fundamentales de las partes, en especial el derecho al debido proceso. Así, se han reconocidos dos modalidades de defecto procedimental, uno absoluto, que se produce cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecidos para el trámite de un asunto concreto, bien sea porque: i) sigue un trámite totalmente ajeno al pertinente y en esa medida equivoca la orientación del asunto, u ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso. Y un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, que tiene lugar cuando el funcionario arguye razones formales a manera de un impedimento, que sobrevienen en una denegación de justicia. No obstante, en definitiva, el desconocimiento del procedimiento debe tener unos rasgos adicionales para configurar el defecto bajo estudio: a) debe ser un error trascendente que afecte de manera grave el derecho al debido proceso y que tenga una influencia directa en la decisión de fondo adoptada y, b) debe ser una deficiencia no atribuible al afectado.



En efecto, el Tribunal Administrativo de Santander, en auto del 22 de octubre de 2019, rechazó por improcedente el recurso de apelación, con fundamento en las razones que se pasan a transcribir:

***"De conformidad con el Artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 el recurso de apelación procede contra los siguientes:***

**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.*

*Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.*

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

**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.*

*El auto que aprueba la liquidación del crédito no se encuentra señalado en el artículo 243 del CPACA como un auto apelable, por lo tanto, se trámite resulta improcedente, siendo necesario su rechazo.*

*Sobre el particular, el Consejo de Estado ha manifestado que el recurso de apelación sólo procede de acuerdo con las normas previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, incluso respecto a los trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil:*

*"(...) Además, puso de presente que no procedía la remisión normativa a los artículos 365 y 366 del CGP, con los que el tribunal sustentó la decisión de conceder el recurso, porque el artículo 243 del CPACA dispone que la apelación sólo procede de acuerdo con las normas previstas en ese código, incluso respecto a los trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil"*

*Así las cosas se impone para el Despacho rechazar por improcedente el recurso de apelación. (...)"*



Al respecto, la Sala, de manera reiterada<sup>6</sup>, ha precisado que, si bien la Ley 1437 de 2011 se refiere al proceso ejecutivo en los artículos 297, 298 y 299, lo cierto es que esos preceptos únicamente le imponen al juez el deber de hacer cumplir las obligaciones contenidas en ciertos títulos ejecutivos (sentencias y decisiones proferidas desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos), más no describen un procedimiento de ejecución. Por tal razón, debe acudirse al artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, según el cual los aspectos no regulados por el CPACA se regirán por las disposiciones del Código General del Proceso.

Por ende, ante la falta de estipulación en cuanto al procedimiento, los procesos ejecutivos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo deben tramitarse conforme con el procedimiento previsto en el Código General del Proceso, en concordancia con las reglas del proceso ejecutivo de que tratan el artículo 422 y siguientes de dicha norma.

De conformidad con lo anterior, se tiene que la autoridad judicial demandada declaró improcedente el recurso de apelación contra la providencia que modificó la liquidación de crédito, con fundamento en que la Ley 1437 de 2011 no consagra como apelable el auto que modifica la liquidación de crédito, omitiendo que los procesos ejecutivos no fueron regulados por el CPACA. Por tanto, se repite, es necesario remitirse al Código General del Proceso, para el caso puntual al Capítulo II que trata sobre la liquidación de crédito en los procesos ejecutivos y en el cual se estableció que, de conformidad al artículo 446<sup>7</sup>, numeral 3º, cuando el juez aprueba o **modifica la liquidación por auto, este solo será apelable cuando resuelva una objeción o altere de oficio la cuenta respectiva**, tal como sucedió en el caso objeto de estudio pues el juez modificó de manera oficiosa la liquidación de crédito presentada por el actor.

Como se ve, de la interpretación sistemática de los artículos 306 del CPACA y 446 del CGP, es claro que el auto que modificó la liquidación de crédito dentro del proceso ejecutivo, proferido por el Juzgado Once Administrativo Oral de Bucaramanga es apelable porque, como se precisó, el CPACA, si bien se refiere al proceso ejecutivo, no prevé el procedimiento para tramitarlo y, por tanto debe acudirse a lo previsto en el CGP, disposición que consagra como apelable dicha providencia.

Es decir, queda demostrado que la autoridad judicial demandada incurrió en el defecto alegado por el actor al desconocer lo fijado en la citada norma y negar la procedencia del recurso de apelación contra el auto que modificó la liquidación de crédito en los procesos ejecutivos.

En consecuencia, la Sala amparará los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del señor Becerra Castañeda, dejará

<sup>6</sup> Consejo de Estado - Sección Cuarta CP: Julio Roberto Piza, fallo de tutela proferido el 25 de enero de 2018 radicado: 11001-03-15-000-2017-02814-00.

Consejo de Estado - Sección Cuarta CP: Stella Jeannette Carvajal Basto (E), fallo de tutela proferido el 6 de septiembre de 2017 radicado: 11001-03-15-000-2017-01491-00.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 446. LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO Y LAS COSTAS. Para la liquidación del crédito y las costas, se observarán las siguientes reglas:

(...)

3. Vencido el traslado, el juez decidirá si aprueba o modifica la liquidación por auto que solo será apelable cuando resuelva una objeción o **altere de oficio la cuenta respectiva**. El recurso, que se tramitará en el efecto diferido, no impedirá efectuar el remate de bienes, ni la entrega de dineros al ejecutante en la parte que no es objeto de apelación. (...)



sin efecto el auto del 22 de octubre de 2019 y ordenará al Tribunal Administrativo de Santander que, en el término de veinte días, profiera providencia de remplazo en la que tenga en cuenta las consideraciones expuestas en este fallo.

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

### FALLA

1. **Amparar** los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del señor Carlos Julio Becerra Castañeda.
2. **Dejar** sin efecto el auto del 22 de octubre de 2019, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander en el proceso ejecutivo promovido por el señor Carlos Julio Becerra Castañeda contra la UGPP.
3. **Ordenar** al Tribunal Administrativo de Santander que, en el término de veinte días, contados a partir de la notificación de esta providencia, profiera decisión de remplazo que tenga en cuenta lo considerado en la parte motiva de este fallo.
4. **Notificar** a las partes por el medio más expedito.
5. En caso de no ser impugnada la presente providencia, enviar a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en sesión de la fecha.

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Presidente de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

En comisión

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

