



Demandante: María Insmelda Alzate Giraldo
Demandado: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP y
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN
Rdo: 11001-03-15-000-2021-11312-00

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C. treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 11001-03-15-000-2021-11312-00 (IJ)
Demandante: MARÍA INSMELDA ALZATE GIRALDO
Demandado: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y
PARAFISCALES -UGPP y DIRECCIÓN DE
IMPUESTO Y ADUANAS NACIONALES -DIAN

**AUTO QUE UNIFICA LA JURISPRUDENCIA (ARTÍCULO 271 DEL CPACA) –
APELACIÓN DEL AUTO QUE APRUEBA LA LIQUIDACIÓN DE LAS COSTAS**

OBJETO DE LA DECISIÓN

Corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado dictar auto de unificación de la jurisprudencia sobre i) la interpretación del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, antes y después de su modificación por la Ley 2080 de 2021, en relación con la procedencia o improcedencia del recurso de apelación previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso y respecto del auto que aprueba la liquidación de las costas procesales.

I. ANTECEDENTE

1. Mediante auto del 8 de febrero de 2021, la Sala Plena de la Corporación avocó el conocimiento de la solicitud elevada en el auto proferido el 25 de agosto de 2021 por el Magistrado de la Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, doctor Andrew Julián Martínez Martínez, con el propósito de unificar la jurisprudencia en relación con la procedencia o improcedencia del recurso de apelación del auto que aprueba la liquidación de las costas del proceso.

2. La decisión se fundó en la coexistencia de dos tesis jurisprudenciales¹, en las que se interpreta de manera opuesta el alcance y aplicación del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 en punto del recurso de apelación, establecido en el artículo 366 del Código General del Proceso contra el auto que aprueba la liquidación de las costas del proceso.

¹ Contenidas en autos de ponente emanados de distintas Secciones de la Corporación.



3. Una tesis advierte la improcedencia del recurso de apelación con fundamento en la taxatividad del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 y en la especialidad de esta última ley, como codificación que regula el procedimiento al que se sujetan los procesos de la jurisdicción contencioso administrativa²; la otra determina que esa especialidad se predica del artículo 366 del Código General del Proceso, bien por ser la norma que regula la liquidación y ejecución de las costas a cuya aplicación remite expresamente el artículo 188³ de la Ley 1437 de 2011⁴, o bien por vía de la integración normativa prevista en el artículo 306 *ejusdem*⁵.

4. Conforme con lo anterior, atendiendo a que la apelación del auto que aprueba la liquidación de las costas es un asunto de naturaleza procesal transversal a todas la secciones del Consejo de Estado, y a que en la aplicación de las normas que lo regula existen interpretaciones disímiles que pueden acarrear consecuencias jurídicas opuestas a situaciones idénticas o similares, la Sala halló mérito suficiente para avocar el conocimiento y proferir el correspondiente auto de unificación, previa verificación de cumplimiento de los restantes requisitos de procedencia exigidos para ello en el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021, modificadorio del 271 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

2.1. Competencia

6. Según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 111⁶ y el artículo 271⁷ de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo previsto en el artículo 12⁸ del Acuerdo 080 de 2019 del Consejo de Estado, la Sala Plena de lo Contencioso

² Ver entre otros: **Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta.** Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Autos de ponente de 24/01/2020. MP. Stella Jeannette Carvajal Basto. Expedientes 05001-23-33-000-2014-01531-01 y 68001-23-33-000-2013-00458-02. Autos de ponente de 29/11/2018, 18/02/2019 y 24/04/2019. MP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Expedientes 68001-23-33-000-2013-00320-02, 68001-23-33-000-2013-00452-02 y 68001-23-33-000-2014-00183-02, respectivamente. **Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección B.** Medio de control de reparación directa. Auto de ponente de 16/07/2021. MP. Alexander Jojoa Bolaños (E). Expediente 25000-23-36-000-2015-01132-01. **Sección Tercera, Subsección A.** Demanda ejecutiva. Auto de 7/09/2020. MP. Guillermo Sánchez Luque. Expediente: 05001-23-33-000-2016-02095-02.

³ Referido a la condena en costas en la sentencia.

⁴ **Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A.** Autos de 5/05/2021. Nulidad y restablecimiento del derecho. MP. William Hernández Gómez. Expedientes 66001-23-33-000-2015-00550-02, 66001-23-33-000-2015-00196-02, 66001-23-33-000-2016-00786-02.

⁵ **Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A.** Demanda de repetición. Autos de ponente de 15/05/2017 y 26/02/2020. MP. Marta Nubia Velásquez Rico. Expedientes 54001-23-33-000-2013-01622-01 y 25000-23-36-000-2013-01293-02, respectivamente.

⁶ **Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.** La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: (...) 3. Dictar auto o sentencia de unificación en los asuntos indicados en el artículo 271 de este código.

⁷ **Artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación.** (...) Las decisiones que pretendan unificar o sentar jurisprudencia sobre aspectos procesales que sean transversales a todas las secciones del Consejo de Estado, solo podrán ser proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (...).

⁸ **Funciones.** La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo estará integrada por los consejeros de las cinco secciones y tendrá las funciones especiales señaladas en la Constitución Política y en la ley.



Administrativo de la Corporación es competente para proferir auto de unificación de la jurisprudencia en el presente asunto y sobre los aspectos señalados.

2.2. Objeto del pronunciamiento

7. Conforme con las diferencias jurisprudenciales que se reseñaron anteriormente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo debe fijar la interpretación de los artículos 188 y 243 de la Ley 1437 de 2011, antes y después de su modificación por la Ley 2080 de 2021, y el alcance que respecto de estas normas tiene la aplicación de las disposiciones del Código General del Proceso, concretamente el artículo 366, para definir si en los procesos contencioso administrativos el auto que aprueba la liquidación de las costas procesales es apelable o no lo es.

8. Para resolver esta cuestión la Sala abordará los siguientes tópicos: i) apelación de autos en el régimen procesal contencioso administrativo ii) marco jurisprudencial sobre la apelación del auto que aprueba las costas procesales antes de la modificación de la Ley 1437 de 2011 iii) inexistencia de una antinomia entre el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 y la remisión establecida en el artículo 188 *ejusdem* a las normas del Código General del Proceso para la liquidación y ejecución de la condena en costas iv) la unificación jurisprudencial que corresponde -reglas de unificación v) el caso concreto.

2.3 Apelación de autos en el régimen procesal contencioso administrativo

9. Conforme con las disposiciones del Código Contencioso Administrativo⁹ – Decreto 01 de 1984-, para establecer la procedencia de la apelación de autos dictados en primera instancia, no se diferenciaba el nivel funcional en el que estos fueran dictados¹⁰, con lo cual, el recurso de alzada siempre resultaba procedente con independencia de que la providencia fuera proferida por los juzgados o por los tribunales administrativos.

10. El artículo 171 del Decreto 01 de 1984, en materia de condena en costas, remitía expresamente al artículo 392 del Código de Procedimiento Civil, y esta norma se ocupaba de la condena en costas. El artículo 393 desarrollaba la liquidación de las costas, disposición que no contemplaba el recurso de

⁹ Decreto 01 de 1984.

¹⁰ CCA. Artículo 181. Son apelables las sentencias de primera instancia de los tribunales de los jueces y los siguientes autos proferidos en la misma instancia por dichos organismos, en pleno o en una de sus secciones o subsecciones, según el caso; o por los jueces administrativos: 1. El que rechace la demanda. 2. El que resuelva sobre la suspensión provisional. 3. El que ponga fin al proceso. 4. El que resuelva sobre la liquidación de condenas. 5. El que apruebe o impruebe conciliaciones prejudiciales o judiciales. 6. El que decrete nulidades procesales. 7. El que resuelva sobre la intervención de terceros. 8. El que deniegue la apertura a prueba, o el señalamiento del término para practicar pruebas, o el decreto de alguna pedida oportunamente o deniegue su práctica. El recurso contra los autos mencionados deberá interponerse directamente y no como subsidiario de la reposición. Por regla general el recurso se concederá en el efecto suspensivo.



apelación, por lo que entonces no resultaba procedente dicho medio de impugnación.

11. La reforma introducida por la Ley 446 de 1998 a los artículos 171 y 181 del C.C.A., no modificó la situación descrita, porque en materia de condena en costas señaló que ésta se realizaría conforme a las normas del C.P.C., es decir, eliminó la referencia expresa al art. 392; sin embargo, mantuvo la remisión a las normas del régimen procesal civil, luego se entendía que para la liquidación de costas se aplicaba el artículo 393, que no contenía el recurso de apelación.

12. Con la modificación introducida por el Decreto 2289 de 1989 al Código de Procedimiento Civil, el auto que aprobaba la liquidación de las costas resultaba apelable, por disponerlo expresamente, siempre que se hubiese llevado a cabo el trámite de la objeción previsto en el artículo 393 del Código de Procedimiento Civil.

13. Con posterioridad el artículo 44 de la Ley 1395 de 2010 derogó el inciso 2 del numeral 6 del artículo 393, que consagraba el recurso de apelación.

14. Con la expedición y entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el legislador, en el artículo 243 *ejusdem*, cambió la estructura del recurso de apelación en los procesos de esta jurisdicción en cuanto a su procedencia contra autos que se dictan en el curso del proceso contencioso administrativo, pues limitó su ámbito de aplicación a los proferidos por los tribunales administrativos.

15. La norma en cita es la siguiente:

“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.” (subrayas fuera de texto)*

16. Como se observa, todo auto proferido en primera instancia por los jueces administrativos, que corresponda a las hipótesis contenidas en la disposición, es susceptible de apelación; sin embargo, la procedencia del recurso respecto de los autos dictados en primera instancia por los tribunales se autorizó exclusivamente en los supuestos de los numerales 1, 2, 3 y 4.

17. Por auto del 25 de junio de 2014¹¹, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo señaló que el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 introdujo dos criterios para determinar la procedencia del recurso de apelación contra autos.

18. Uno referido a la naturaleza de la decisión, que responde al listado de providencias pasibles de impugnación.

19. El otro es de carácter subjetivo, esto es, atendiendo al juez que profiere el auto, por cuanto son apelables las providencias de los numerales 1 a 9, dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y las referidas a los numerales 1 a 4 del artículo 243 de la Ley 2437 de 2011 emanadas de los tribunales administrativos, las cuales, según el artículo 125¹² *ibidem*, corresponden a decisiones de sala, salvo que se dicten en única instancia, caso en el cual serán de la competencia del magistrado ponente.

20. De esta manera y fundamentado en esta interpretación sistemática de los artículos 125 y 243 señalados, el Consejo de Estado advirtió que las demás providencias dictadas en el trámite de la primera instancia por un tribunal administrativo no serían apelables.

21. Empero, al realizar una revisión más detallada de las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, encontró normas especiales dentro de esta misma codificación que consagran la procedencia del recurso de apelación respecto de providencias que no se enmarcan en los supuestos del artículo 243 *ejusdem*, misma razón que lo llevó a dilucidar el carácter enunciativo y no taxativo de esta

¹¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (IJ) Auto de 25/06/2014. MP. Enrique Gil Botero. Expediente 25000-23-36-000-2012-00395-01. La Corporación resolvió, por razones de importancia jurídica, el recurso de queja formulado por la parte demandante el proferido dentro del trámite de la audiencia inicial, mediante el cual, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el auto que no declaró probada la excepción previa de ineptitud parcial de la demanda.

¹² Ley 1437 de 2011. Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.



última disposición, en aplicación del principio hermenéutico *lex specialist derogat generali*¹³.

22. A partir de lo anterior, la Sala Plena de lo Contencioso determinó que el Consejo de Estado sólo conoce de la apelación de las decisiones interlocutorias previstas en los numerales 1 a 4 del artículo 243, en normas especiales de la Ley 1437 de 2011 o en la legislación general contenida en el Código General del Proceso. Esta limitación se justificó en la finalidad de la reforma, cual es, introducir celeridad y eficiencia a la administración de justicia y promover su descongestión judicial, en garantía del derecho de acceso a la justicia.

23. En esta misma línea, mediante sentencia C-319 de 2015¹⁴ la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de las expresiones: “*por los jueces administrativos*” y “*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*”, contenidas en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011.

24. La razón de esa decisión fue fijada de manera expresa en dicha sentencia, así: “*Regular de distinta manera el recurso de apelación respecto de providencias judiciales que, dentro del conjunto de las providencias interlocutorias no ponen fin a la actuación procesal ni tienen gran incidencia en ella, y que pueden considerarse en el trámite de la apelación de la sentencia o en el ámbito de otros mecanismos de protección de derechos, con fundamento en la autoridad que las profiere, con el fin de descongestionar al tribunal de cierre de una jurisdicción y, por tanto, garantizar un acceso a la justicia pronta y eficiente, constituye una diferencia de trato justificada en términos constitucionales.*”. Los motivos que sustentaron esa *ratio decidendi* son en esencia dos.

25. El primero, que legislador no vulneró su margen de configuración en materia procesal porque el medio empleado por la ley es adecuado al fin que

¹³ Citado en la providencia expresamente, así: “*Ley 57 de 1887. Artículo 5° que subrogó el artículo 10 del Código Civil, consagra lo siguiente: “Artículo 5. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla. “Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes: “1°. La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general; “2°. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior; y estuvieren en diversos Códigos preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal, Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública.” (Negritas adicionales) (...)”.*

¹⁴ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia 27/05/2015. MP Mauricio González Cuervo. Expediente D-10483. En este asunto de solicitó declarar la inexecutable de las expresiones “por los jueces administrativos” y “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”, por considerarse que vulneran los artículos 2 y 13 de la Constitución. El actor señaló que esas expresiones prevén, injustificadamente, consecuencias jurídicas diferentes para un mismo supuesto normativo. Carece de justificación la diferencia de trato respecto de la apelación de las mismas providencias dictadas en primera instancia por tribunales y jueces, en idénticos medios de control y para proteger idénticos derechos, en tanto su procedibilidad es más restringida respecto de las dictadas por los primeros. La mera circunstancia de que sea un tribunal administrativo y no un juez administrativo el que tramite la primera instancia, lo que puede deberse a la cuantía de las pretensiones, no justifica que las providencias del primero no sean apelables cuando se configuren las causales previstas en los numerales 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 243 de la ley 1437 de 2011, mientras que las del segundo sí lo sean. Este proceder carece de sustento y con ello desborda el amplio margen que tiene el legislador para regular la materia.



persigue, ya que al reducir el conjunto de providencias judiciales apelables dentro del conjunto de las providencias judiciales dictadas en los tribunales administrativos en primera instancia, se reduce la carga de trabajo del Consejo de Estado como tribunal de segunda instancia, lo que redundará de manera directa en la descongestión, eficiencia y celeridad buscada con la reforma.

26. El segundo, no halló vulnerado el derecho a la igualdad, dado el carácter relativo o no absoluto del principio de la doble instancia, toda vez que los hechos y las circunstancias relacionadas con dichas providencias pueden ser puestos en conocimiento del Consejo de Estado en el trámite del recurso de apelación de la sentencia.

27. Ahora bien, por ser relevante al objeto de esta decisión, se pone de presente que en esa decisión la Corte Constitucional acogió la conclusión a la que había llegado el Consejo de Estado previamente, referida a que de la enunciación del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 no es taxativa por existir otras providencias que son apelables al tenor de ese mismo cuerpo normativo o de las normas del Código General del Proceso aplicables; y que los autos no apelables, cuando se trata de un tribunal administrativo, son los proferidos por el magistrado ponente y no lo son cuando se dictan por la sala, sin perjuicio de aquellas otras providencias que sean apelables al tenor de disposiciones especiales.

28. Por otro lado, se destaca que al expedirse la Ley 1437 de 2011 el auto que aprueba la liquidación de las costas no era apelable conforme con las normas del Código de Procedimiento Civil, pues la Ley 1395 de 2010 suprimió dicho recurso para esa decisión.

29. Además, la Ley 1437 de 2011 cambió la fórmula de remisión que estaba contenida en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, he indicó en su artículo 188, que la liquidación y ejecución de las costas se regula por el Código de Procedimiento Civil.

30. Con dicho cambio, la norma ya no efectuó remisión expresa a las normas del procedimiento civil para efectos de la forma en que procede la condena en costas sino que únicamente lo hizo para su liquidación y ejecución, que, como se indicó, desde la entrada en vigor de la Ley 1395 de 2010 no permitía el recurso de apelación contra el auto que aprobara la liquidación¹⁵.

31. La norma que introdujo nuevamente la apelación del auto que aprueba la liquidación de las costas en el procedimiento civil fue el artículo 366 numeral 5 del Código General del Proceso.

¹⁵ Por este motivo, por la vía de la remisión general del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, tampoco resultaba apelable el auto que aprobaba la liquidación de las costas.



32. Teniendo en cuenta lo anterior, el auto que aprobaba la liquidación de las costas no fue apelable durante la vigencia de la Ley 1395 de 2010, de manera que al entrar a regir la Ley 1437 de 2011 dicho auto tampoco lo era en la jurisdicción contencioso administrativa, y sólo vino a ser apelable con la expedición del Código General del Proceso en 2012.

33. En todo caso, aunque esa codificación fue expedida el 12 de julio de 2012, dada la gradualidad de su implementación y el régimen de transición normativa consagrado en ella, entró a regir plenamente para la jurisdicción contencioso administrativa el 1 de enero de 2014, como lo señaló la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con fines de unificación jurisprudencial en el auto de 25 de junio de 2014¹⁶.

34. Finalmente, la Sala destaca que el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011. La nueva norma dispone lo siguiente:

Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. *El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.*
2. *El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.*
3. *El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.*
4. *El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.*
5. *El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.*
6. *El que niegue la intervención de terceros.*
7. *El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.*
8. *Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.*

PARÁGRAFO 1º. *El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.*

PARÁGRAFO 2º. *En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará*

¹⁶ Consejo de estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de 25/06/2014. MP. Enrique Gil Botero. Por razones de importancia jurídica la Sala unificó su jurisprudencia en relación con la entrada en vigor de la ley 1564 de 2012, para señalar que su aplicación plena en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en materia arbitral relacionada con temas estatales, es a partir del 1º de enero de 2014, salvo las situaciones que se gobiernen por la norma de transición, las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite. En dicha decisión explicó que atendiendo al régimen de transición normativa previsto en el artículo 624 de la ley 1465 de 2012, que remite para su realización a lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, a determinadas normas derogadas pero vigentes al momento de la actuación, se les concedió efecto ultractivo para resolver: (i) los recursos interpuestos, (ii) la práctica de pruebas decretadas, (iii) las audiencias convocadas, (iv) las diligencias iniciadas, (v) los términos que hubieren comenzado a correr, (vi) los incidentes en curso, y (vii) las notificaciones que se estén surtiendo. En este caso la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, estimó mal denegado el recurso ordinario de queja, porque fue interpuesto antes del 1 de enero de 2014, y, por tanto, las normas de remisión del artículo 245 del CPACA son las contenidas en el CPC., vigentes para el momento de formulación del recurso, esto es, el 22 de octubre de 2013.



conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.

PARÁGRAFO 3º. *La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación.*

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

PARÁGRAFO 4º. *Las anteriores reglas se aplicarán sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.”*

35. La lectura de esta norma permite establecer dos cambios regulatorios claros respecto del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 y que se relacionan directamente con el asunto objeto de esta unificación.

36. El primero, proviene del enunciado normativo inicial. Consiste en que la procedencia del recurso de apelación contra autos no se sujetó a criterio subjetivo alguno, pues la decisión será apelable con independencia de que haya sido proferida por los jueces administrativos o por magistrados de los tribunales o del Consejo de Estado, bajo la condición de que sea dictada en el curso de la primera instancia.

37. El segundo se contempla en el numeral 8 de la disposición. Consagró una regla distinta a la que contiene el párrafo del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011. Se deduce del numeral 8 que la nueva regla amplió el ámbito de aplicación del recurso de alzada a todos los autos proferidos en primera instancia, siempre que estén previstos como apelables bien en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o en norma especial.

38. Esa misma línea se ve reflejada en el párrafo segundo, introducido al artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, pues en él se hace referencia a que en los procesos e incidentes que se tramiten ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuya regulación esté contenida en otros estatutos procesales o en norma especial, el recurso de apelación procederá y se tramitará conforme a dichas normas que lo regulen.

39. **Por lo anterior, en cuanto a la interpretación del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021,** la literalidad de la nueva disposición es clara en regular de manera expresa la procedencia del recurso de apelación, que cobija la impugnación contra el auto que aprueba la liquidación de las costas, toda vez que uno de los principales cambios que introdujo está contenido en el numeral 8, consistente en que, según



su tenor literal, son apelables todos los autos proferidos en primera instancia que lo sean por virtud de norma expresa o por virtud de la norma especial.

2.4 Marco jurisprudencial sobre la apelación del auto que aprueba las costas procesales, antes de la modificación de la Ley 1437 de 2011

40. Como lo reseñó la Sala Plena Contencioso Administrativa del Consejo de Estado en el auto de 8 de febrero de 2021¹⁷, se reconoce en la Corporación la coexistencia de dos tesis jurisprudenciales divergentes que conllevan a resultados opuestos, frente a un mismo supuesto jurídico.

41. **Una tesis determina la improcedencia del recurso de apelación contra el auto que aprueba la liquidación de las costas**, tendiendo a que el artículo 243 ibidem es la norma especial, que regula el recurso de apelación en los procesos contencioso administrativos, la cual no consagra entre las decisiones susceptibles de apelación señaladas en los numerales 1 a 9 la correspondiente al auto que aprueba la liquidación de las costas; y que, conforme con la literalidad de su párrafo, dicho recurso solo procede de conformidad con las normas previstas en la Ley 1437 de 2011, incluso cuando los trámites o incidentes se rijan por el procedimiento civil.

42. Esta posición emana de algunas decisiones de ponente de la Secciones Cuarta¹⁸ y Tercera¹⁹ de la Corporación. En esas mismas especialidades se hallan providencias²⁰ en las que se decide la procedencia del recurso de apelación contra el auto que aprueba la liquidación de las costas. Respecto de la Sección Cuarta resultan mayoritarias aquellas que niegan la procedencia y en relación con la Sección Tercera ocurre lo opuesto. En ambos casos, las providencias fueron dictadas en medios de control ordinarios y/o en procesos ejecutivos, entre los años 2018 y 2021.

43. **A su turno, la otra posición jurisprudencial y que aparece mayoritaria en el Consejo de Estado**, señala que el auto aprobatorio de la liquidación de las costas es apelable, puesto que dicho recurso fue previsto contra esa decisión en el Código General del Proceso -numeral 5 del artículo 366-, norma que regula la materia de manera especial y a cuya aplicación remite el artículo 188 de la Ley

¹⁷ Que avocó el conocimiento del asunto con fines de unificación.

¹⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Auto de 28/11/2018. MP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Expediente 68001-23-33-000-2013-00320-02. Esta decisión se reiteró en Autos de 18/02/2019. MP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Expediente 68001-23-33-000-2013-00452-02; 24/04/2019. MP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Expediente 68001-23-33-000-2014-00183-02; 24/01/2020. MP. Stella Jeannette Carvajal Basto, Expedientes 05001-23-33-000-2014-01531-01 y 68001-23-33-000-2013-00458-02.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Proceso ejecutivo. Auto de 07/09/2020. MP. Guillermo Sánchez Luque. Expediente 05001-23-33-000-2016-02095-02. Subsección B. Medio de control de reparación directa. Auto de 16/07/2021. MP. Alexander Jojoa Bolaños (E). Expediente 25000-23-36-000-2015-01132-01.

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Auto de 28/11/2018. MP. Milton Chaves García. Expediente 68001-23-33-000-2013-00451-02. Auto de 02/09/2021. MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello. Expediente 05001-23-33-000-2016-00102-02.



1437 de 2011, así: “*Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*”.

44. Concretamente, los argumentos centrales, esgrimidos para señalar que el recurso de alzada es procedente contra el auto que aprueba la liquidación de las costas en los procesos contencioso administrativos dispuestas en las sentencias, son los siguientes²¹:

i) La Ley 1437 de 2011 no regula la liquidación y ejecución de la condena en costas, mientras que el Código General del Proceso si lo hace, por lo que deben aplicarse las normas de este último, bien por la remisión expresa que efectúa la norma especial que fija el artículo 188 de la Ley 1437 o por la integración normativa, prevista en el artículo 306 ejusdem.

ii) Si bien el artículo 243 de la Ley 1437 señala las decisiones de primera instancia que son susceptibles de ser apeladas, existe contradicción entre el parágrafo del artículo 243 ejusdem y la remisión normativa que hace el artículo 188 ibidem al artículo 366 del Código General del Proceso, pues una y otra disposiciones regulan la procedencia del recurso de manera contradictoria; pues, al observar el artículo 243 la decisión aprobatoria de las costas no es apelable, mientras que, al seguir el artículo 366 por la remisión expresa del artículo 188, esa misma decisión sí lo es.

iii) El hecho de que el artículo 366 del Código General del Proceso sea la norma que desarrolla la liquidación y ejecución de las costas la torna especial en esta materia, razón por la cual prevalece en su aplicación respecto del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 y en relación con la procedencia del recurso de apelación del auto que aprueba la liquidación de las costas en los procesos contencioso administrativos.

45. También se hallan decisiones de las distintas secciones del Consejo de Estado en las que se decide la procedencia del recurso de apelación contra el auto que aprueba la liquidación de las costas, cuando esta deviene de autos interlocutorios de primera instancia, que dan lugar a ella.

²¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. En el sistema de relatoría de la Corporación se halló una única decisión que tuvo oportunidad de pronunciarse en sede de apelación respecto del auto que aprueba la liquidación de las costas. En esta providencia no se hizo alusión a la procedencia del recurso pero se resolvió de fondo, lo cual tácitamente implica que se acogió la posición referida a la procedencia del recurso de apelación. **Sección Segunda. Nulidad y restablecimiento del derecho. Subsección A.** Auto del 17/09/2020. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas. Exp. 05001-23-33-000-2013-00451-02. Auto de 16/04/2020. MP. Rafael Fran cisco Suárez Vargas. Exp. Auto de 05/05/2021. MP William Hernández Gómez. Exp. 66001-23-33-000-2015-00550-02. Auto de 05/05/2021. MP William Hernández Gómez. Exp. 66001-23-33-000-2015-00196-02. Auto de 05/05/2021. MP William Hernández Gómez. Exp. 66001-23-33-000-2016-00786-02 **Subsección B.** Auto del 11/07/2018. MP. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Exp. 41001-23-33-000-2015-00307-0. Auto del 18/02/2021. MP. César Palomino Cortés. Exp. 76001-23-33-000-2015-00192-02. Auto del 11/03/2021. MP. César Palomino Cortés. Exp. 50001-23-33-000-2013-00347-02. Auto del 29/07/2021. MP. César Palomino Cortés. Exp. 52001-23-33-000-2017-00298-01. **Sección Tercera.** Subsección A. **Proceso ejecutivo.** Auto de 22/07/2019. MP. Carlos Alberto zambrano Barrera. Exp. 15001-23-31-000-1996-16048-02; **Nulidad y restablecimiento del derecho.** Auto de 26/02/2020. MP. Marta Nubia Velásquez Rico. Exp. 25000-23-36-000-2013-01293-02. **Reparación directa.** Auto de 17/09/2021. MP Marta Nubia Velásquez Rico. 05001-23-33-000-2017-02494-02. **Sección Cuarta.** Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Auto de 28/11/2018. MP. Milton Chaves García. Expediente 68001-23-33-000-2013-00451-02. Auto de 02/09/2021. MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello. Expediente 05001-23-33-000-2016-00102-02. **Sección Quinta.** Debido a que en esta especialidad electoral se tramitan procesos donde se ventilan intereses públicos, esto es, las denominadas acciones o medios de control públicos o procesos objetivos o de mera legalidad, en la relatoría de la Corporación no se hallaron pronunciamientos que resuelvan sobre la procedencia o improcedencia del recurso de apelación.



46. En todas estas providencias se señala, en términos generales²², que la ausencia de regulación de esta materia en la Ley 1437 de 2011 da lugar a la aplicación de la regla prevista en el numeral 5 del artículo 366 del Código General del Proceso, que conlleva la procedencia del recurso de apelación al señalar:

“(...) 5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.”

47. Teniendo en cuenta las dos posiciones expuestas, la Sala concluye que en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el auto que aprueba la liquidación de las costas del proceso es apelable, bajo las consideraciones que expondrá a continuación.

2.5 Inexistencia de una antinomia entre los artículos 188 y 243 de la Ley 1437 de 2011

48. Como se indicó en precedencia, la divergencia interpretativa tiene como causa una posible contradicción entre el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 188 ibidem. Sin embargo, dicha antinomia es inexistente por las siguientes razones:

2.5.1. La apelación del auto que aprueba la liquidación de las costas no es un supuesto de hecho regulado por el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011

49. El artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 es una norma que se encarga de regular la apelación de los autos y de las sentencias proferidas en primera instancia. En cuanto a la procedencia del recurso contra los autos que allí se señalan, se trata de las providencias que se dictan en el transcurso del proceso y antes de que se dicte la sentencia, con el cual culmina el proceso.

50. A su turno, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 se ocupa de la condena en costas, decisión que debe adoptarse en la sentencia. Esta norma se ubica en un capítulo distinto del que regula los recursos ordinarios y su trámite, referido aquél a la sentencia y a su contenido, entre los cuales se encuentra el de la condena en costas, disposición que debe interpretarse de manera completa,

²² Algunas de las providencias se refieren a la procedencia del recurso de apelación haciendo referencia expresa al artículo 366 del CGP. Otras enfatizan en el carácter especial de dicha disposición y la remisión normativa efectuada en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. También hay algunas que señalan la especialidad del artículo 188 ejusdem respecto del artículo 243 de la misma codificación. Algunas se refieren a una contradicción entre el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 366 del CGP, y de ello derivan la especialidad de esta última disposición; hay otras que la derivan de la integración normativa ordenada en el 306 de la Ley 1437 de 2011.



debido al principio de inescindibilidad en la aplicación de la norma a la cual se remite.

51. Cada una de estas disposiciones resulta especial para la materia que regula, con lo cual, en este primer aspecto, no originan contradicción alguna, pues atienden institutos diferentes y situaciones distintas.

52. Por otro lado, según el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011 el proceso empieza con la admisión de la demanda y termina con la sentencia, que puede ser de primera o segunda instancia. La sentencia debe estar ejecutoriada para que se entienda que la causa ha terminado.

53. De conformidad con el artículo 302 del Código General del Proceso, las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria cuando son notificadas en estrados, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos. Cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada, cuando se resuelva la solicitud.

54. Igualmente, las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas 3 días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los recursos interpuestos.

55. En vigencia del Código de Procedimiento Civil, artículo 393, la liquidación de las costas correspondía al tribunal o juzgado de la respectiva instancia o recurso, inmediatamente quedara ejecutoriada la providencia que las imponía o la de obediencia a lo resuelto por el superior y, por esta razón, el monto de cada condena en costas se conocía cuando culminaba el trámite de cada liquidación, este modo de realizar la liquidación cambió sustancialmente al expedirse el Código General del Proceso.

56. En efecto, el artículo 366 del Código General del Proceso, en su primera parte dispone que la liquidación de las costas en los componentes de agencias en derecho y expensas se realiza de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior.

57. Lo que se confirma con el numeral 2 del artículo 366 *ejusdem*, que dispone “*Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.*”



58. La conclusión que se extrae de la lectura de estas disposiciones es que, ejecutoriada la sentencia termina el proceso y se abre paso a un trámite posterior, concretamente y en primer lugar, la **liquidación que es concentrada** de las costas y su aprobación, y luego, en segundo término, la ejecución de éstas.

59. Por esta razón, el auto que aprueba la liquidación de las costas es posterior a la terminación del proceso, es decir, **se trata de un asunto que no fue regulado por el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011** al no hacer parte del trámite procesal, que tiene lugar desde la admisión de la demanda y hasta la ejecutoria de la sentencia que le pone fin al proceso, sino que se trata de un asunto que se realiza de manera posterior y en forma concentrada.

60. Finalmente, se observa que la procedencia del recurso de apelación contra el auto que aprueba la liquidación de las costas no contraria los principios de economía procesal y celeridad, privilegiados por el legislador con la reforma introducida por la Ley 1437 de 2011 a la jurisdicción contenciosa administrativa, pues el proceso concluye con la sentencia ejecutoriada, motivo por el cual, el trámite posterior de la liquidación de las costas, incluyendo los recursos procedentes según el estatuto procesal civil, no afectan el curso del proceso ni su pronta resolución.

2.5.2 El trámite de la liquidación de las costas no es un trámite o incidente del proceso, razón por la cual no está incluido en el parágrafo del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011

61. Los incidentes se encuentran regulados en los artículos 209²³ y 210 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La primera disposición consagra los asuntos que se tramitan como incidentes del proceso, eventos previstos en los numerales 1 a 9 dentro de los cuales no se encuentra el relativo a la condena en costas.

62. Por su parte, el artículo 210²⁴ ibidem se ocupa de la oportunidad, trámite y efecto de los incidentes y de otras cuestiones accesorias. En el numeral 1 indica

²³ **Artículo 209. Incidentes.** Solo se tramitarán como incidente los siguientes asuntos: 1. Las nulidades del proceso. 2. La tacha de falsedad de documentos en el proceso ejecutivo sin formulación de excepciones y las demás situaciones previstas en el Código de Procedimiento Civil para ese proceso. 3. La regulación de honorarios de abogado, del apoderado o sustituto al que se le revocó el poder o la sustitución. 4. La liquidación de condenas en abstracto. 5. La adición de la sentencia en concreto cuando entre la fecha definitiva y la entrega de los bienes se hayan causado frutos o perjuicios reconocidos en la sentencia, en los términos del artículo 308 del Código de Procedimiento Civil. 6. La liquidación o fijación del valor de las mejoras en caso de reconocimiento del derecho de retención. 7. La oposición a la restitución del bien por el tercero poseedor. 8. Los consagrados en el capítulo de medidas cautelares en este Código. 9. Los incidentes previstos en normas especiales que establezcan procesos que conozca la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

²⁴ **Artículo 210.** Oportunidad, trámite y efecto de los incidentes y de otras cuestiones accesorias. El incidente deberá proponerse verbalmente o por escrito durante las audiencias o una vez dictada la sentencia, según el caso, con base en todos los motivos existentes al tiempo de su iniciación, y no se admitirá luego incidente similar, a menos que se trate de



que quien promueva un incidente deberá expresar lo que pide, los hechos en que se funda y las pruebas que pretenda hacer valer. En el inciso final señala que aquellos asuntos que no se tramiten como incidente, se resolverán de plano y si hubiere hechos que probar, a la petición se acompañará prueba siquiera sumaria de ellos.

63. De la literalidad de las disposiciones se observa que (i) los incidentes y las cuestiones accesorias son aquellas que expresamente se indiquen como tal en la ley; (ii) siempre se inician a petición de parte; (iii) quien los solicita debe allegar las pruebas que pretende hacer valer, así como poner de presente los hechos y argumentos en los que se fundamenta la petición.

64. A su turno, el párrafo del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 indica que la apelación solo procederá de conformidad con las normas de dicha ley, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.

65. Lo anterior implica que, todos los trámites incidentales y cuestiones accesorias reguladas en la ley, en materia de la procedencia del recurso de apelación contra las decisiones allí adoptadas así como el trámite mismo de dicho recurso de alzada, debe seguirse por las normas establecidas en la Ley 1437 de 2011.

66. Ahora bien, como la liquidación de las costas no se trata de un trámite o incidente de los señalados en dicho párrafo del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, la regla allí establecida no le es aplicable.

67. Lo anterior, por cuanto la liquidación de las costas no requiere solicitud de parte alguna, ya que opera por mandato legal, de forma oficiosa y de manera concentrada, cuando culmina el proceso con la sentencia ejecutoriada; no está contemplada de manera expresa como un incidente o cuestión accesoria en el artículo 209 de la Ley 1437 de 2011; tampoco incide en el curso del proceso o en las decisiones que se tomen al interior del mismo, pues al ser posterior a la sentencia, no puede modificarla.

hechos ocurridos con posterioridad. La solicitud y trámite se someterá a las siguientes reglas: 1. Quien promueva un incidente deberá expresar lo que pide, los hechos en que se funda y las pruebas que pretenda hacer valer. 2. Del incidente promovido por una parte en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra para que se pronuncie y en seguida se decretarán y practicarán las pruebas en caso de ser necesarias. 3. Los incidentes no suspenderán el curso del proceso y serán resueltos en la audiencia siguiente a su formulación, salvo que propuestos en audiencia sea posible su decisión en la misma. 4. Cuando los incidentes sean de aquellos que se promueven después de proferida la sentencia o de la providencia con la cual se termine el proceso, el juez lo resolverá previa la práctica de las pruebas que estime necesarias. En estos casos podrá citar a una audiencia especial para resolverlo, si lo considera procedente. Cuando la cuestión accesoria planteada no deba tramitarse como incidente, el juez la decidirá de plano, a menos que el Código de Procedimiento Civil establezca un procedimiento especial o que hubiere hechos que probar, caso en el cual a la petición se acompañará prueba siquiera sumaria de ellos, sin perjuicio de que el juez pueda ordenar la práctica de pruebas.



68. En consecuencia, la remisión establecida en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 al estatuto procesal civil en materia de liquidación y ejecución de las costas, no resulta contradictoria con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 243 de la ley 1437 de 2011.

2.5.3 El principio de inescindibilidad de la norma impide aplicar una disposición normativa de manera fraccionada

69. Este principio supone, tanto para la doctrina como para la jurisprudencia, que las normas jurídicas bajo las cuales ha de regirse o solucionarse un asunto concreto deben ser aplicadas en su integridad, es decir, no pueden aplicarse de manera fraccionada, para resolver con parte de ellas y parte de otras el caso de que se trate.

70. Aplicado al tema objeto de esta unificación implica que, como el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 remite expresamente a las disposiciones generales del procedimiento civil para la liquidación y ejecución de la condena en costas en materia contencioso administrativa, en la realización de dichos trámites el juez tiene vedado:

- i) prescindir de la aplicación de las normas del Código General del Proceso en la tramitación de la liquidación de la condena en costas.
- ii) aplicar normas distintas a la definidas por el legislador.
- iii) aplicar el régimen procesal civil para algunos aspectos de la liquidación y ejecución de la condena en costas, y para otros aplicar el régimen de la Ley 1437 de 2011.

71. Es decir, donde el legislador escogió el régimen jurídico aplicable, como es el caso de la liquidación y ejecución de la condena en costas, prevista en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 conforme con las normas del Código General del Proceso, el juez no puede reemplazar la ley y por esta vía aplicar una norma o régimen distinto al señalado.

72. En este caso, si se aplicara el parágrafo del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, en virtud del principio de inescindibilidad, no sería posible aplicar el artículo 366 del Código General del Proceso, norma a la que remite el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, y, por consecuencia, el juez contencioso administrativo no tendría reglas para efectuar la liquidación de las costas, pues la Ley 1437 de 2011 no cuenta con ninguna otra disposición, distinta del artículo 188, que regule la materia.

73. Por el contrario, el régimen del Código General del Proceso previsto en materia de costas es completo, pues se ocupa de definir el concepto y



composición de las costas procesales, esto es, de las expensas y de las agencias en derecho y regula la forma o criterios en que procede su condena, así como lo atinente a su liquidación y ejecución.

74. Ante esa completitud del régimen de las costas, también resultaría incoherente al principio de inescindibilidad aplicarlo fraccionadamente para algunos aspectos y no para otros –como sería el caso de negar la procedencia del recurso de apelación contra el auto que aprueba la liquidación de las costas-, máxime cuando ninguno de ellos está regulado en la Ley 1437 de 2011.

75. Sumado a lo anterior, es preciso señalar que la inescindibilidad es una expresión del **principio de favorabilidad**, según el cual no es viable desmembrar las normas legales o los regímenes jurídicos, esto es, que de ellas y de ellos se aplica lo favorable y lo desfavorable.

76. Si se deja de aplicar lo previsto en el numeral 5 del artículo 366 del Código General del Proceso, a efectos de tener como no apelable el auto que aprueba la liquidación de las costas y en su defecto se aplica el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, se vulneraría el principio señalado, porque la improcedencia de la apelación resulta restrictiva frente al ejercicio del derecho de contradicción y defensa y menos garantista del principio de la doble instancia, previsto en el artículo 31²⁵ constitucional.

77. Luego, la interpretación más garantiza los derechos de contradicción y defensa y el principio de la doble instancia es la que prohija la interpretación integral de la institución de la liquidación y la ejecución de las costas procesales.

78. Adicionalmente, la liquidación de las costas constituye un trámite regulado únicamente por el Código General del Proceso y, para su realización en todas las jurisdicciones, los distintos ordenamientos efectúan una remisión a dicho estatuto²⁶, lo que evidencia que es un asunto compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que corresponden a la jurisdicción contenciosa administrativa²⁷.

²⁵ CP. **Artículo 31.** Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.

²⁶ Como se reconoce en el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 del Consejo Superior de las Judicaturas “En atención a las remisiones que los códigos de procedimiento laboral, penal y de lo contencioso administrativo hacen al estatuto procesal civil, se hace necesario regular de manera unificada las tarifas de agencias en derecho”.

De acuerdo con este reglamento, los artículos que hacen las correspondientes remisiones son los siguientes: i) Código Procesal del Trabajo, artículo 145 ii) Código de Procedimiento Penal, artículo 25 iii) Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 188 y 306.

²⁷ Esto quiere decir que el trámite de la liquidación de las costas no es propio, único o exclusivo de la jurisdicción civil, verbigracia, también ocurre en los incidentes de reparación integral en el sistema penal acusatorio, como lo estableció la propia Corte Suprema de justicia: Corte Suprema de Justicia. Sala de casación Penal, Sentencia 34145 de 13/04/2011. MP. Sigifredo Espinosa. La Corte señaló que en los procesos penales del sistema acusatorio sí proceden las condenas en costas, pero solo para los gastos ocasionados dentro del trámite de reparación integral; que la condena en costas es oficiosa, de tal forma que no debe esperarse la petición de una de las partes; la condena en costas impuesta en la decisión que pone fin al incidente no puede atacarse por vía de casación, y su trámite se realiza conforme a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Civil.



2.5.4 Conclusiones

79. Conforme con todo lo anterior, la Sala concluye que según lo dispuesto en la norma especial -artículo 188 de la Ley 1437 de 2011-, el auto que aprueba la liquidación de las costas es una providencia susceptible de ser controvertida mediante los recursos de reposición y apelación, pues así lo consagra expresamente el numeral 5 del artículo 366 del Código General del Proceso, cuya aplicación resulta imperativa en los términos de la remisión normativa impuesta por el legislador.

80. Ello es así, porque si bien el parágrafo del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 expresa que el recurso de apelación sólo procede conforme con las normas establecidas en esta codificación, incluso para aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil, la liquidación de las costas es un instituto que no se encuentra regulado por dicha disposición, ya que ocurre con posterioridad a la terminación del proceso y no se trata de un incidente del mismo.

81. Adicionalmente, por cuanto el artículo 188 *ibidem* ordena, clara y expresamente, que la liquidación y ejecución de la condena en costas se realice en los términos de las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, cuyo artículo 366 numeral 5 establece la procedencia del recurso de apelación contra el auto que aprueba la liquidación de las costas, luego esta norma se aplica de manera íntegra.

82. Para la Sala esta interpretación no se aparta de la jurisprudencia de la Corporación y de la Corte Constitucional, puesto que el catálogo de autos que son susceptibles de apelación al tenor del artículo 243 *ibidem*, no resulta taxativo sino enunciativo, por manera que existen en la Ley 1437 de 2011 otros autos interlocutorios que por disposiciones expresas y especiales son susceptibles del recurso de apelación²⁸, como es el caso del artículo 188 *ejusdem*.

83. Finalmente, como el artículo 47²⁹ de la Ley 2080 de 2021 no modificó el primer inciso del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, es claro que respecto del

²⁸ A la luz de la Ley 1437 de 2011 son susceptibles de apelación, además de las decisiones indicadas en su artículo 243, las siguientes: i) el auto que decide sobre las excepciones (artículo 180 CPACA); ii) el que liquida las condenas en abstracto (artículo 193 ib.); iii) el que acepta la solicitud de intervención de terceros (artículo 226 ib.); iv) el auto que niega la solicitud de intervención de terceros (artículo 226 ib.); v) el auto que fija o niega la caución junto con el auto que decreta la medida cautelar (artículo 232 ib.); vi) el auto que decreta una medida cautelar (artículo 236 ib.); vii) el auto que decida sobre la solicitud de suspensión provisional que reproduzca el acto suspendido (artículo 238 ib.); viii) la providencia que resuelve el incidente de responsabilidad por revocatoria de medida una cautelar (artículo 240 ib.); y ix) la providencia que resuelva sobre la sanción por incumplimiento de medida cautelar (artículo 241 ib.).

²⁹ **Artículo 188, adicionado el inciso segundo por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es del siguiente tenor:** “*Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.*” (subraya corresponde a la adición introducida al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011).



auto que aprueba la liquidación de las costas en primera instancia, se mantiene el carácter de decisión apelable por razón de la remisión expresa que en esta materia conservó el artículo 188 ejusdem a la aplicación de las normas del Código General del Proceso.

2.6 Regla de unificación

84. En vigencia de la Ley 1437 de 2011 el auto que aprueba la liquidación de las costas procesales en la jurisdicción contencioso administrativa es apelable al tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 366 del Código General del Proceso, disposición a la que remite el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Dicha apelación es procedente a partir del 1 de enero de 2014, fecha en la que entraron a regir las normas del Código General del Proceso para la jurisdicción contencioso administrativa.

85. Con la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021, el auto que aprueba la liquidación de las costas del proceso sigue siendo apelable.

2.7 El caso concreto

2.7.1 Antecedentes del proceso

86. La señora María Insmelda Alzate Giraldo presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN-, con el fin de obtener la nulidad de los actos administrativos que le negaron la reliquidación pensional con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios que estuvo vinculado a la DIAN.

87. Mediante sentencia del 26 de octubre de 2017, el Juzgado 15 Administrativo Oral del Circuito de Medellín negó las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho formuladas por la señora María Insmelda Alzate Giraldo, a efectos de que se reliquidara su pensión de vejez con el 85% del Ingreso Base de Liquidación -IBL- y teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, y no con el IBL promedio de los últimos 10 años de cotización como lo dispuso la UGPP en la Resolución RDP 009128 del 27 de febrero de 2013.

88. En dicha sentencia el juzgado de conocimiento condenó en costas a la parte actora y tasó, a su cargo, la suma de seiscientos tres mil veintiocho pesos moneda legal corriente (\$603.028 M/LC), por concepto de agencias en derecho.



89. El apoderado de la demandante apeló la decisión dictada por el *a quo*. Solicitó revocar en su totalidad la sentencia de primera instancia y conceder las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho pensional, formuladas en la demanda.

90. Con fallo del 6 de agosto de 2019, la Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia decidió el recurso de apelación, en el sentido de confirmar la sentencia de primera instancia y ordenar su devolución al juzgado de origen para su cumplimiento.

2.7.2 Trámite de la liquidación de las costas

91. Atendiendo a lo ordenado por el Juez 15 Administrativo Oral del Circuito de Medellín en auto del 3 de septiembre de 2019, la Secretaría del despacho liquidó las costas procesales con inclusión de las agencias en derecho en los términos dispuestos en las sentencias de primera -\$603.028- y segunda instancia -sin condena en costas-.

92. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, el despacho judicial aprobó la liquidación mediante auto del 16 de septiembre de 2019. Esta decisión se notificó por edicto fijado el 18 de septiembre de 2019.

93. Contra esta decisión, el 23 de septiembre de 2019 la parte actora, condenada al pago de las agencias en derecho, interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación. Pidió que las costas se liquiden en cero pesos (\$0.00).

94. El 26 de septiembre de 2019 el juez de primera instancia concedió el de apelación y remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia para la decisión correspondiente.

2.7.3 Del recurso de apelación en el caso concreto

95. **Oportunidad:** El recurso de apelación contra el auto que aprobó la liquidación de las costas se presentó de manera oportuna, en los términos del artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, ya que la decisión recurrida del 16 de septiembre de 2019 se notificó por edicto fijado el 18 de 2019 y el recurso de alzada se interpuso el 23 de septiembre de dicha anualidad.

96. **Procedencia:** En atención a la regla jurisprudencial expuesta en esta providencia, el recurso de apelación presentado contra el auto del 16 de septiembre de 2019, mediante el cual se aprobó la liquidación de las costas es procedente.



Demandante: María Insmelda Alzate Giraldo
Demandado: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP y
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN
Rdo: 11001-03-15-000-2021-11312-00

97. Teniendo en cuenta lo anterior, se admitirá el recurso y se ordenará a la Secretaría General del Consejo de Estado que remita el expediente al Tribunal de origen para que, en atención a la competencia que le asiste al ser el juez de segunda instancia, resuelva el recurso de apelación presentado por el apoderado de la señora María Insmelda Alzate Giraldo contra el auto del 16 de septiembre de 2019.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de lo Contencioso Administrativo, en uso de facultades constitucionales y legales,

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR EL RECURSO DE APELACIÓN presentado por el apoderado de la señora María Insmelda Alzate Giraldo contra el auto del 16 de septiembre de 2019, que aprobó la liquidación de la condena en costas. En consecuencia, por Secretaría General del Consejo de Estado, **REMITIR** el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia para que desate el recurso de apelación pendiente.

SEGUNDO: Con fundamento en la solicitud de unificación jurisprudencial presentada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo **UNIFICA LA JURISPRUDENCIA DE AUTOS** en el siguiente sentido:

En vigencia de la Ley 1437 de 2011 el auto que aprueba la liquidación de las costas procesales en la jurisdicción contencioso administrativa es apelable al tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 366 del Código General del Proceso, disposición a la que remite el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Dicha apelación procede a partir del 1 de enero de 2014, fecha en la que entraron a regir plenamente las normas del Código General del Proceso para la jurisdicción contencioso administrativa. Con la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021, el auto que aprueba la liquidación de las costas del proceso sigue siendo apelable.

COPIÉSE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ
Salvamento de voto

ROCÍO ARAUJO OÑATE

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Ausente con excusa



Demandante: María Insmelda Alzate Giraldo
Demandado: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP y
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN
Rdo: 11001-03-15-000-2021-11312-00

MILTON CHAVES GARCÍA
Salvamento de voto

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Aclaración de voto

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Salvamento parcial de voto

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Salvamento de voto

SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ
Salvamento parcial de voto

MARÍA ADRIANA MARÍN

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Aclaración de voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Aclaración de voto

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Salvamento parcial de voto

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Aclaración de voto

CARMELO PERDOMO CUÉTER
Ausente con excusa

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Salvamento parcial de voto

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Aclaración de voto

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Ausente con excusa

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Salvamento de voto

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

NICOLÁS YEPES CORRALES

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por todos los integrantes de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.