



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

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

SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO MILTON CHAVES GARCÍA AL AUTO DEL 31 DE MAYO DE 2022, C.P. ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Con el debido respeto, me aparto de la decisión mayoritaria de la sala porque considero que en vigencia de la Ley 1437 de 2011, antes de la modificación de que fue objeto por la Ley 2080 de 2021, el auto que aprueba la liquidación de costas no era objeto de apelación en la jurisdicción contencioso administrativa.

Después de revisar los antecedentes de la Ley 1437 de 2011 no tengo duda que lo pretendido por el legislador fue limitar la procedencia del recurso de apelación a aquellos casos que expresamente se señalaran. En el proyecto de ley N° 198 de 2009 -Senado publicado en la Gaceta del Congreso 1173 del 17 de noviembre de 2009 se propuso como art. 238 el siguiente texto que se transcribe en lo relevante al caso:

“Artículo 238. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos:

(...)

Parágrafo. En aquellos trámites que se rijan por el procedimiento civil, la apelación procederá de conformidad con las normas de ese código.”

Bajo ese contexto inicialmente se propuso que trámites como la liquidación de costas, que se rigen por el procedimiento civil, las providencias dictadas serían apelables si así lo preveía para ellas el Código de Procedimiento Civil.¹ Sin embargo, posteriormente, en el informe de ponencia para primer debate en el Senado se presenta un pliego de modificaciones al proyecto de ley en el que el texto de la norma corresponde ahora al artículo 243 del CPACA con el siguiente texto:²

Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia. Igualmente, solo serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

(...)

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 cambio en el lenguaje hace evidente la intención de limitar el recurso de apelación con el uso de las palabras “*solo serán apelables*” frente a las de la propuesta inicial: “*son apelables*”. Lo anterior acompañado del cambio en el párrafo que pasa de remitir al procedimiento civil a expresamente señalar que, aun rigiéndose por el procedimiento civil, la providencia solo sería apelable si así lo dispone el CPACA.

¹ Vigente para entonces.

² Gaceta del Congreso 683 del 23 de septiembre de 2010, pág. 68



Más adelante en el informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes se hace explícito el querer del legislador cuando se explica lo siguiente:

“En el artículo 243, se introducen modificaciones con el fin de armonizarlo con el artículo 125 del Código, en el sentido de que únicamente serán apelables los autos proferidos en primera instancia por los tribunales administrativos de que tratan los numerales 1-el que rechace la demanda; 2 – el que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite-; 3 -el que ponga fin al proceso-, y 4 -el que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales-. La filosofía que anima el proyecto es la de reducir la apelación de los autos que profieran los Tribunales y sustituir ese recurso por el de súplica ante la misma Sala que lo profirió, al cual se le otorga una mayor cobertura. Con el anterior ajuste se conserva el sistema introducido por el artículo 61 de la Ley 1395 de 2010 -sobre descongestión judicial- que creó el artículo 246A en el C.C.A. al que se le agrega la providencia que apruebe las conciliaciones extrajudiciales o judiciales; de este modo, contra los demás solo procederá el recurso de súplica ante la misma Sala.”³

Al final el artículo 243 del CPACA en la Ley 1437 de 2011 quedó así:

“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:

(...)

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.

(...)

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.”

Del anterior recuento histórico cabe concluir que la mayoría resolvió de manera contraria al querer del legislador, quien de manera expresa pretendió limitar la procedencia del recurso de apelación para trámites que, como el de liquidación de costas, se rigen por el procedimiento civil (hoy en el Código General del Proceso), que así prevean la apelación de la providencia que liquida costas, al no estar listado en el CPACA no es procedente el recurso de apelación, como ocurre en el caso concreto juzgado por la sala.

Cabe anotar que en vigencia de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 243 del CPACA la conclusión es diferente pues a partir de esta norma, para los recursos interpuestos en su vigencia, se fijó una regla diferente a la anteriormente prevista, al señalar en su parágrafo segundo:

“En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan.”

En los anteriores términos dejo la constancia de las razones de mi disenso.

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

³ Gaceta del Congreso 951 del 23 de noviembre de 2010, págs. 12 y 13.