REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
ORALIDAD

Tunja, 26 NOV 2015

Magistrada Ponente: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	156933333002-**2013-00066**-02
DEMANDANTE:	MARÍA DEL CARMEN BERDUGO RACHES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE GAMEZA
TEMAS:	DESISTIMIENTO DE PRETENSIONES/ CONDENA EN COSTAS
DECISIÓN	CONFIRMA

APELACIÓN DE AUTO

Ingresa el expediente al despacho con informe secretarial en el cual se indica que fue remitido del Despacho del Magistrado Fabio Iván Afanador García (fls. 169 – 170), quien se abstuvo de avocar conocimiento del asunto por cuanto el Despacho No. 1 de esta Corporación había tramitado el asunto en segunda instancia en oportunidad anterior (fls. 136 – 138). Por lo tanto, teniendo en cuenta lo previsto en el Acuerdo No. PSAA06-3501 de julio de 2006, el Despacho No. 1 **avoca** el conocimiento del presente asunto, de manera que, la Sala de Decisión No. 5, procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra el auto proferido en audiencia de 1º de octubre de 2014, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama (fls. 157 - 159), mediante el cual se aceptó el desistimiento de la demanda y se condenó en costas a la demandante.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

La demandante, por intermedio de apoderado judicial, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el

Municipio de Gámeza, con el fin de que se declare la nulidad del Oficio de 24 de febrero de 2012, mediante el cual se le negó el pago de salarios y prestaciones sociales que son cancelados al personal de planta de la referida entidad territorial.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, solicitó se condene a la demandada a reconocer, liquidar y cancelar la totalidad de los haberes causados durante la relación laboral.

1.2. Auto apelado

A través de auto proferido en audiencia de 1º de octubre de 2014 (minuto 03:25 – 05:24 del DVD) el *A quo,* teniendo en cuenta el escrito presentado por la parte actora el 24 de septiembre de 2014 (fls. 155 – 156) aceptó el desistimiento de la demanda de la referencia, declaró la terminación del proceso y condenó a la demandante al pago de costas y agencias en derecho.

Como fundamento de su decisión señaló que de conformidad con el artículo 314 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, el desistimiento de la demanda podrá efectuarse mientras no se haya proferido sentencia que ponga fin al proceso, y que teniendo en cuenta que la renuncia a las pretensiones cumple con los requisitos de ley, procedía su aceptación.

Finalmente, señaló que conforme lo prevé el artículo 316 del CGP, procede la condena en costas y al pago de agencias en derecho, a cargo de la parte actora.

1.3. El recurso de apelación

La parte actora manifestó encontrase inconforme con la decisión del Despacho relacionada con la condena en costas, frente a lo cual expuso que teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 188 del CPACA, el *A quo* debió abstenerse de condenar en costas, en razón a que se considera que éstas no se causaron, al ser consideradas como aquellas que equivalen, en general, a todos los gastos que se causaron para la declaración judicial de un derecho.

Finalmente, sostuvo que se trata de un proceso de aquellos en que la ley no ha prohibido ni limitado el desistimiento, y que tampoco se ha dictado sentencia que le ponga fin, por lo que solicitó se revoque la medida impuesta (minuto 05:33 – 06:35 del DVD).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Precisa la Sala que si bien la inconformidad de la actora radica únicamente en la condena en costas y agencias en derecho, tal imposición hizo parte de la decisión

de terminar el proceso, luego se trata de una misma providencia, contra la cual, al tenor del numeral 3 del artículo 243 del CPACA, procede el recurso de apelación, por lo que esta Corporación es competente para pronunciarse sobre el mismo.

De esta forma, entrará la Sala a determinar si resulta ajustado o no a la normatividad vigente la condena en costas a cargo de la parte que desiste de la demanda.

2.1. MARCO JURÍDICO

Costas procesales

Su concepto[1] comprende *"aquellos gastos que, debiendo ser pagados por la parte de un determinado proceso, reconocen a este proceso como causa inmediata y directa de su producción"* [2]

Agencias en Derecho[3]

El Acuerdo 1887 de 2003 emanado del Consejo Superior de la Judicatura las estableció de la siguiente forma:

> *"ART. 2º—Concepto. Se entiende por agencias en derecho la porción de las costas imputables a los gastos de defensa judicial de la parte victoriosa, a cargo de quien pierda el proceso, el incidente o trámite especial por él promovido, y de quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, revisión o anulación que haya propuesto, y en los casos especiales previstos en los códigos de procedimiento."*

El artículo 171 del Decreto 01 de 1984 regulaba las costas procesales para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y consagraba un régimen subjetivo en tal tema, el cual implicaba que el fallador sólo podía imponerlas cuando advertía un uso temerario de los mecanismos procesales. Dicho régimen

---

[1] *"Según un importante sector de la doctrina procesal colombiana, las costas pueden ser definidas como aquella erogación que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en un proceso judicial". Esta carga económica comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.) y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento, las cuales —vale la pena precisarlo— se decretan en favor de la parte y no de su representante judicial.". Sentencia C-539 de julio 28 de 1999 Corte Constitucional, Sala Plena, Condena En Costas A La Nación Y A Entidades Territoriales, Por Concepto De Agencias En Derecho, Ref.: Expediente D-2313, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.*

[2] *(ver Derecho procesal civil, Parte general, Jaime Guasp, pág. 530)"". (CSJ, Cas. Civil, Sent. ago. 30/99, Exp. 5151. M.P. Jorge Antonio Castillo Rúgeles).*

[3] *Aunque las agencias en derecho representan una contraprestación por los gastos en que la parte incurrió para ejercer la defensa judicial de sus intereses, es el juez quien, de manera discrecional, fija la condena por este concepto con base en los criterios establecidos en el artículo 393-3 del Código de Procedimiento Civil (tarifas establecidas por el Ministerio de Justicia o por el colegio de abogados del respectivo distrito, y naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el representante judicial o la parte que litigó personalmente). Dicha condena no corresponde, necesariamente, a los honorarios efectivamente pagados por la parte vencedora a su apoderado . Sentencia C-539 de julio 28 de 1999 Corte Constitucional, Sala Plena, Condena En Costas A La Nación Y A Entidades Territoriales, Por Concepto De Agencias En Derecho, Ref.: Expediente D-2313, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz*

subjetivo, que atendía a la temeridad o mala fe del litigante, fue derogado por la Ley 1437 de 2011.

Ahora, el artículo 188 del CPACA dispone que *"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"* (se destaca).

Por la expresa remisión a la legislación procesal civil, se debían observar, en principio, para efectos del trámite de la liquidación de costas y agencias en derecho, los artículos 392 y 393 del Código de Procedimiento Civil; no obstante, el Código General del Proceso, aplicable a la jurisdicción contencioso administrativa desde el 1 de enero de 2014 conforme auto de unificación de la Sala Plena del Consejo de Estado proferido el 25 de junio de 2014, con ponencia del Magistrado Enrique Gil Botero, expediente con radicación Radicación: 25000-23-36-000-2012-00395-01 (IJ) Número interno: 49.299[4]. En su artículo 365 prevé:

> ***"Art. 365.-*** *En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*
>
> *1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.* ***Además, en los casos especiales previstos en este código.***
>
> *Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*
>
> *2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.*
>
> *3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.*
>
> *4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.*

---

[4] *"En consecuencia, la Sala unifica su jurisprudencia en relación con la entrada en vigencia 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 que se explicará en el acápite a continuación, las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite.*

De otra parte, con esta unificación de criterio no se pretende inaplicar el citado acto administrativo, ni mucho menos declarar frente al mismo las excepciones de ilegalidad o inconstitucionalidad, sino que, por el contrario, se trata de interpretar sistemáticamente el mismo para deducir que su ámbito de aplicación se reduce y circunscribe a la Jurisdicción Ordinaria Civil, sin que sea viable hacerlo extensivo a otras jurisdicciones como la JCA, razón por la que el Acuerdo PSAA13-10073 tiene validez y vigencia para regular la entrada en vigencia del C.G.P. en materia ordinaria y, concretamente, en asuntos civiles y comerciales, sin que se pueda hacer una aplicación amplia o universal del citado acto administrativo. Por lo tanto, en esta ocasión no se efectúa un estudio de legalidad o constitucionalidad in abstracto, sino que, por el contrario, se interpreta el acto administrativo para concluir que no es aplicable a esta jurisdicción, circunstancia por la que no se efectuará sobre el mismo ningún juicio de validez normativa."

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión. (...)

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción." (Resalta la Sala)

En lo que atañe al tema específico del desistimiento, señala el artículo 316 *ibídem*:

"ARTÍCULO 316. DESISTIMIENTO DE CIERTOS ACTOS PROCESALES. *Las partes podrán desistir de los recursos interpuestos y de los incidentes, las excepciones y los demás actos procesales que hayan promovido. No podrán desistir de las pruebas practicadas. (...)*

El auto que acepte un desistimiento condenará en costas a quien desistió, lo mismo que a perjuicios por el levantamiento de las medidas cautelares practicadas.

No obstante, el juez podrá abstenerse de condenar en costas y perjuicios en los siguientes casos:

1. Cuando las partes así lo convengan.

2. Cuando se trate del desistimiento de un recurso ante el juez que lo haya concedido.

3. Cuando se desista de los efectos de la sentencia favorable ejecutoriada y no estén vigentes medidas cautelares.

4. Cuando el demandado no se oponga al desistimiento de las pretensiones que de forma condicionada presente el demandante respecto de no ser condenado en costas y perjuicios. De la solicitud del demandante se correrá traslado al demandado por tres (3) días y, en caso de oposición, el juez se abstendrá de aceptar el desistimiento así solicitado. Si no hay oposición, el juez decretará el desistimiento sin condena en costas y expensas." (negrilla fuera del texto)

Se tiene además, que la Corte Constitucional, sobre la imposición de costas señaló que "*no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra.*"[5]

[5] *Corte Constitucional, sentencia C 157 de 21 de marzo de 2013. M.P. Mauricio González Puerto.*

La Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia de 16 de abril de 2015, expediente 25000-23-24-000-2012-00446-01, con ponencia del Magistrado Guillermo Vargas Ayala, al analizar el artículo 188 del CPACA precisó que se dejó de lado el factor puramente subjetivo que traía el Código Contencioso Administrativo, es decir, no se observará la conducta de las partes, sino que es potestativo del juez condenar o no por tal concepto, dependiendo de la comprobación de que se hubieren causado. En dicha ocasión precisó:

> *"...Si bien una lectura rápida de la disposición que antecede, podría llevar a la errónea interpretación de que la condena en costas debe imponerse en forma objetiva, es decir, de manera forzosa, automática e ineluctable en todos aquellos procesos contencioso administrativos en los cuales se ventile un interés de carácter individual o particular, lo cierto es que cuando la norma utiliza la expresión "dispondrá", lo que en realidad está señalando es que el operador jurídico está llamado a pronunciarse en todos los casos sobre si es o no procedente proferir una condena en costas en contra de la parte que ha visto frustradas sus pretensiones procesales.*
>
> *Como quiera que este proceso fue promovido en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no hay lugar a predicar que sea de aquellos en los cuales se esté ventilando un interés público y* ***bajo esa perspectiva se hace necesario entrar a disponer sobre la condena en costas, por cuanto el interés involucrado en esta instancia es sin lugar a dudas de carácter individual****, al estar referido en forma exclusiva a la órbita particular de la parte que promovió el recurso de apelación que ahora se decide.*
>
> *En ese orden de ideas, deberá darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso,* ***por ser la norma adjetiva actualmente vigente en materia de costas****. Aunque en el numeral 1° de dicho precepto se establece en forma perentoria que "se condenará en costas [...] a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación [...]" y en el numeral 3° de la misma norma se dispone que "En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda", observa la Sala que en el asunto sub examine no hay lugar a imponer una condena en costas en contra de la empresa CITITEX UAP S.A., por el hecho de no haber prosperado los argumentos de la apelación, pues lo real y cierto es que en el cuaderno de segunda instancia no aparece acreditada probatoriamente su causación. Al respecto no puede perderse de vista que de conformidad con lo consagrado en el* ***numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso, "Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación****.", condición que como ya se dijo no se cumple en este caso..."* (resalta la Sala).

2.2. CASO CONCRETO

La demandada manifestó en su impugnación que de conformidad con el artículo 188 del CPACA debía analizarse si se causaron o no costas para proceder a condenar por tal concepto, y que teniendo en cuenta que no se ocasionaron gastos, el juzgado debió abstenerse de emitir condena en ese sentido.

En este observa la Sala que en el escrito radicado por la parte actora el 24 de septiembre de 2014 (fls. 155 – 156), se efectuaron las siguientes solicitudes:

> *"PRIMERA: Sírvase aceptar el desistimiento que a través del presente escrito y a nombre de mi poderdante hago del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho adelantado contra el Municipio de Gameza.*
>
> *SEGUNDA: Consecuencialmente con lo anterior, dar por terminado el proceso, disponiendo el archivo del expediente previamente efectuadas las anotaciones que fueren necesarias.*
>
> *TERCERA: Conforme a lo señalado en el artículo 188 del CPACA, abstenerse de condenar en costas, ya que dentro del proceso que nos ocupa las mismas no se causaron."*

Por su parte, el *A quo*, al aceptar el desistimiento de la demanda, condenó en costas a la demandante en virtud de lo reglado por el artículo 316 del CGP.

Al respecto precisa la Sala que el artículo 188 del CPACA no contempla la obligación de condenar en costas, sino el deber del juez de pronunciarse sobre las mismas, bien sea para imponerlas o para abstenerse de hacerlo. No obstante, por la remisión que hace al procedimiento civil, como ya se explicó, deben observarse las reglas del Código General del Proceso.

En ese orden de ideas, si bien el artículo 365 de la Ley 1564 de 2012, contempla una serie de eventos en los que procede la condena en costas, así como la forma de efectuarla, en el numeral 1° del mismo artículo se establece la posibilidad de que en la misma codificación se presenten casos especiales, en los que procede la imposición de costas. Uno de tales casos, corresponde al previsto en el artículo 316 *ejusdem,* referido al desistimiento de la demanda, el cual contempla unas causales específicas para que haya o no lugar a imponerlas.

Así las cosas, cuando se desista de la demanda habrá lugar a condenar en costas, a menos que: i) las partes convengan lo contrario; ii) se trate del desistimiento de un recurso ante el juez que lo haya concedido; iii) se desista de los efectos de la sentencia favorable ejecutoriada y no estén vigentes medidas cautelares y iv) el demandado no se oponga al desistimiento de las pretensiones que de forma condicionada presente el demandante respecto de no ser condenado en costas y perjuicios, previo traslado de la solicitud por 3 días.

En el *sub lite* no se observa que se hubiera presentado alguna de las anteriores excepciones, luego en aplicación de la norma especial sobre el tema, esto es, el artículo 316 del CGP, le estaba dado al juez condenar en costas a quien desistió, siempre y cuando se demostrara que se causaron, en concordancia con lo previsto en el numeral 8 del artículo 365 *ibídem*.

Sobre este último aspecto, echa de menos la Sala el análisis que debió adelantar el juzgado sobre la comprobación de las costas que fueron impuestas. En tal sentido, al verificar las actuaciones surtidas en primera instancia, se encuentra que el Municipio de Gámeza debió comparecer al proceso a través de apoderado, el cual contestó la demanda en término (fls. 87 – 91) y compareció a la audiencia inicial celebrada el 7 de mayo de 2014 (fls. 128 – 130), es decir, según el concepto de agencias en derecho anotado en precedencia, éstas se causaron en el presente asunto y, por ende, resultaba procedente la condena en costas en primera instancia.

Con base en lo antes expuesto, la Sala confirmará la decisión apelada.

De las costas en segunda instancia

Ahora, sobre las costas en esta instancia, el numeral 1° del artículo 365 del CGP, por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, dispone que *"se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien* ***se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación****, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.".*

De igual forma, siguiendo la línea argumentativa del presente proveído, al tenor de lo prescrito por el numeral 8 del artículo 365 del CGP, la condena en costas se encuentra supeditada a su comprobación.

Por tanto, a pesar de que no prosperaron los argumentos de la alzada, se observa que el apoderado de la parte demandada no asistió a la audiencia de 1° de octubre de 2014 (fls. 157 – 158), en la cual fue proferido el auto apelado, por consiguiente no emitió pronunciamiento alguno durante el traslado que del recurso de apelación otorgó el *A quo*, es decir, la demandada no desplegó actividad alguna en el trámite de la alzada, lo que conlleva que no se imponga en esta instancia condena por tal concepto.

Por lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido en audiencia de 1° de octubre de 2014, por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial del Duitama.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO: Por Secretaría dese cumplimiento a lo ordenado por el Despacho No. 3 de esta Corporación en el ordinal tercero del auto de 9 de febrero de 2015 (fls. 169 – 170), a fin de que se hagan los respectivos ajustes para que el presente expediente sea asignado para efectos de inventario al Despacho No. 1.

CUARTO: Notificada la presente sentencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen, previo registro en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "Justicia Siglo XXI".

Notifíquese y Cúmplase

PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

FABIO IVAN AFANADOR GARCIA
Magistrado

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

Libertad y Orden

Tribunal Administrativo De Boyacá

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA

EL AUTO QUE ANTECEDE, DE FECHA 26 NOV 2015 SE NOTIFICÓ POR ESTADO ELECTRÓNICO N° 206 PUBLICADO EN EL PORTAL WEB DE LA RAMA JUDICIAL, HOY 27 NOV 2015 SIENDO LAS 08:0 AM.

SECRETARIA

EERL