

**República de Colombia**  
**Rama Judicial del Poder Público**



**Tribunal Administrativo de Cundinamarca**  
**Sección Segunda – Subsección “E”**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 25000-23-15-000-2023-00949-00  
Demandante: Alcapiel Ltda.  
Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dian  
Controversia: Conflicto de competencias

Procede la Sala Unitaria a pronunciarse sobre el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Juzgado Treinta y Cuatro (34) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Tercera- y el Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta<sup>1</sup>.

## **I. Antecedentes**

### **1. Demanda**

Alcapiel Ltda. presentó demanda para que se declare que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) se enriqueció sin justa causa, por no reconocer los saldos a favor de las declaraciones de corrección de la vigencia fiscal de los años 2014, 2015 y 2016, y como consecuencia se disponga el pago de una suma de dinero equivalente a \$ 47.433.00, tal como se indicó en el escrito de la demanda.

### **2. Hechos**

Manifestó Alcapiel que por las vigencias de los años 2014, 2015 y 2016 realizó las declaraciones del impuesto del valor agregado (IVA) y las canceló como anticipos cuatrimestrales con el 30% del impuesto a cargo de la vigencia anterior.

Señaló que de conformidad con el Decreto 2972 de 2013 la periodicidad de las declaraciones es de manera cuatrimestral no anual. Además, el artículo 273 de la Ley 1819 de 2016 dispone que se podrán corregir sin sanción y sin intereses dentro

---

<sup>1</sup> Se advierte que el expediente se está tramitando de forma digital (Plataforma Samai).

de los cuatro meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia las declaraciones de IVA.

Las declaraciones fueron corregidas el 27 de abril del año 2017, con los reparos que arrojaban saldo a favor. Agrega que en virtud del artículo 588 del Estatuto Tributario no se permite incrementar el total del saldo a favor en una declaración de corrección.

### **3. Trámite procesal**

#### **3.1. El Juzgado Treinta y Cuatro (34) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera (Expediente No. 11001-33-36-034-2022-00146-00)**

Por auto del 9 de diciembre de 2022, dentro del expediente identificado con el No. 11001-33-36-034-2022-00146-00, el Juzgado Treinta y Cuatro (34) Administrativo ordenó remitir el asunto a los juzgados administrativos de la Sección Cuarta en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, al considerar que la causa de las pretensiones de la demanda no corresponde al medio de control de reparación directa sino que se refiere a una discusión en concreto sobre la liquidación del IVA por los años 2014 a 2016.

#### **3.2. El Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta (Expediente No. 11001-33-37-044-2023-00027-00)**

Mediante auto del 6 de octubre de 2023, proferido en el proceso radicado con el No. 11001-33-37-044-2023-00027-00, el Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo decidió declarar falta de competencia para conocer el proceso y planteó el conflicto negativo de competencias.

Explicó que de la demanda presentada a través del medio de control de reparación directa para reclamar un presunto enriquecimiento sin causa por parte de la Dian, teniendo en cuenta que no fueron reconocidos los saldos a favor de las declaraciones de corrección de las vigencias 2014, 2015 y 2016; no contiene elementos que permitan adecuar al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Tampoco la controversia planteada se relaciona con el monto, distribución o asignación de una contribución parafiscal o cuota parte pensional ni de cobro coactivo.

Luego, como en el proceso no se cuestiona ningún acto administrativo sino la omisión endilgada a la Dian por no reconocer unos saldos a favor, por el medio de control de reparación directa incoado, se puede concluir que es un asunto que corresponde por competencia a la Sección Tercera.

## II. Consideraciones

### 1. Competencia de la Sala Unitaria

El Despacho es competente para dirimir el conflicto negativo de competencias que se presenta entre dos jueces administrativos del mismo distrito judicial, de conformidad con el inciso 4° del artículo 158 del CPACA, que fue modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021.

### 2. Competencia por secciones

#### 2.1. Tribunal Administrativo de Cundinamarca

El artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, a través del cual se establecen las atribuciones de las Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, prevé:

*“Artículo 18. Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:*

*(...) **Sección Tercera.** Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos de competencia del Tribunal:*

- 1. De reparación directa y cumplimiento.*
- 2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismos.*
- 3. Los de naturaleza agraria. (...)*”

***Sección Cuarta.** Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:*

- 1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.*
- 2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley. (...)*”

#### 2.2. Juzgados Administrativos

El Acuerdo 3345 de 2006, *“por el cual se implementan los Juzgados Administrativos”*, creó en su artículo 2° los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá<sup>2</sup>, conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por secciones, de la siguiente manera:

---

<sup>2</sup> Por Acuerdo N° PSAA15-10402 del 29 de octubre de 2015 (artículo 90), la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, creó nuevos Juzgados Administrativos en la Sección Primera, Segunda y Tercera de Bogotá, Distrito Judicial Administrativo de Cundinamarca.

<i>Para los asuntos de la Sección 1ª:</i>	<i>6 Juzgados, del 1 al 6</i>
<i>Para los asuntos de la Sección 2ª:</i>	<i>24 Juzgados, del 7 al 30</i>
<i>Para los asuntos de la Sección 3ª:</i>	<i>8 Juzgados, del 31 al 38</i>
<i>Para los asuntos de la Sección 4ª:</i>	<i>6 Juzgados, del 39 al 44</i>

El Acuerdo PSAA15-10402 del 29 de octubre de 2015, por medio del cual se crean con carácter permanente, se trasladan y transforman unos despachos judiciales y cargos en todo el territorio nacional, modificado y ajustado por el Acuerdo PSAA15-10412 del 26 de noviembre de 2015, creó 21 Juzgados Administrativos para el Distrito Judicial de Bogotá (artículo 92), y con ello, desaparecieron las medidas de descongestión que habían sido implementadas.

Mediante la Resolución No. RESUDAE15-167 del 3 de diciembre de 2015<sup>3</sup>, fueron asignados los códigos a los nuevos juzgados permanentes creados para Jurisdicción Contencioso Administrativa en los acuerdos 10402 y 10412, ya mencionados, así:

No.	Consejo Seccional	Distrito Judicial Administrativo	Municipio	Sección	Creaciones Acuerdos 10402 10412	Código asignado por creación
(...)						
11	Bogotá	Cundinamarca	Bogotá	Segunda	12	110013342046
12						110013342047
13						110013342048
14						110013342049
15						110013342050
16						110013342051
17						110013342052
18						110013342053
19						110013342054
20						110013342055
21						110013342056
22						110013342057
23				<b>Tercera</b>	8	110013343058
24						110013343059
25						110013343060
26						110013343061
27						110013343062
28						110013343063
29						110013343064
30						<b>110013343065</b>
31				<b>Primera</b>	1	<b>110013341045</b>
(...)						

El artículo 155<sup>4</sup> del CPACA, en relación con la competencia de los jueces administrativos en primera instancia, dispone:

<sup>3</sup> Expedida por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>4</sup> Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021, pero las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado en el CPACA, solo se aplicarán a las demandas que se presenten un año después de publicada dicha ley (25 de enero de 2021).

*“Artículo 155.- Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

*1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas.*

*(...) 3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*(...) 4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...).”*

Ahora, la Ley 1437 de 2011 establece como medio de control de los asuntos que son de conocimiento de las Secciones Tercera y Cuarta, entre otros, los siguientes:

*“Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.*

*Artículo 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.*

*De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.*

*Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.*

*En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.”*

La nulidad y restablecimiento del derecho como medio de control se encuentra establecido para que la persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, solicite la nulidad del acto respectivo y se le restablezca el derecho; mientras que la reparación directa se ejerce por la persona interesada en obtener la reparación de un daño originado en un hecho, una omisión, una

operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

### III. Caso concreto

En el presente asunto Alcapiel Ltda. acudió a la jurisdicción con el fin de reclamar una suma de dinero, pagada presuntamente sin causa, en su criterio, saldos que resultan a su favor en las declaraciones de corrección de las vigencias de los años 2014, 2015 y 2016, valores que no fueron reconocidos por la Dian.

Al conocer el proceso, el Juzgado Treinta y Cuatro (34) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Tercera- consideró que la presente controversia por competencia es un asunto de carácter tributario que deben resolver los Juzgados Administrativos de Bogotá adscritos a la Sección Cuarta.

A su turno, el Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta- recibió por reparto el proceso y señaló que la parte demandante promovió el medio de control de reparación directa a través de la “action in rem verso” o acción de enriquecimiento sin causa contra la Dian, esto es, se pretende la declaratoria de una responsabilidad de la administración por omisión (daño antijurídico), por la no devolución de los saldos a favor, según las declaraciones de corrección del IVA.

Se observa que la controversia gira en torno a obtener la declaración de enriquecimiento sin justa causa por parte de la Dian, toda vez que no reconoce a favor de Alcapiel como demandante la devolución de los saldos o sumas de dinero a su favor con ocasión de las declaraciones de corrección de IVA para las vigencias de los años 2014, 2015 y 2016.

En relación con el pago en exceso o deber de corrección de la declaración por concepto de IVA, se ha pronunciado el Consejo de Estado en su Sección Cuarta, con ponencia de la Consejera Stella Jeannette Carvajal Basto, el 11 de octubre de 2023, dentro del radicado No. 50001-23-33-000-2014-00218-01(27845), así:

*“Al respecto se considera, conforme al precedente de esta Sección[\*], que no procede la devolución solicitada, pues no es objeto de debate que la demandante estaba obligada a declarar y pagar retención en la fuente por el periodo discutido, y que al haber pagado un mayor valor por concepto de retenciones a título de impuesto de timbre, en realidad se trata de una devolución por pago en exceso, la cual requiere para su procedencia del correspondiente denuncia rentístico corregido, en el que se refleje el menor valor a pagar a cargo de la contribuyente.*

*Sobre el particular, la Sala precisó que «la devolución de un pago en exceso debe encontrarse soportada y demostrada en un título que evidencie la diferencia entre la suma efectivamente a cargo del contribuyente, y el valor pagado en exceso objeto de la solicitud de devolución[\*]», de manera que, para la demostración del pago en exceso, debe corregirse la declaración privada para evidenciar la diferencia objeto de devolución.*

*En efecto, la falta de corrección de las declaraciones dentro de la oportunidad legal conduce a la firmeza de las mismas, lo cual impide la configuración de un título para obtener la devolución de lo pagado en exceso, independientemente de que esa petición se efectúe dentro del término legal, pues como lo ha expresado la Sección, «el término de firmeza prevalece sobre la posibilidad que tiene la administración para discutir y modificar la declaración privada, en virtud del principio de seguridad jurídica, que convierte en indiscutible la misma ante cualquiera de las partes[\*]».*

*Inclusive, si se tratase de un pago de lo no debido como reclama la demandante, en casos como el presente, conforme al criterio de la Sala, se requería la corrección de la declaración tributaria, pues «se necesita corrección de las declaraciones privadas en situación de pago de lo no debido, cuando existan casos en los que de la sola declaración no se pueda desprender el valor de la devolución (saldo a favor). Es decir, cuando se requiera del análisis de elementos probatorios adicionales, para establecer alguno de los elementos del tributo con el fin de que exista título que valide la devolución. En consecuencia, en una situación de pago de lo no debido que requiera de un estudio o análisis de pruebas para determinar algún elemento del tributo requiere de corrección de la declaración privada, ya que se necesita un título del que se desprenda el valor de la devolución” (Subraya fuera de texto).*

En el mismo sentido, sobre el pago de lo no debido y/o pago en exceso para proceder a la corrección de la declaración (IVA), el Consejo de Estado en su Sección Cuarta, con ponencia del Consejero Milton Chaves García, el 16 de noviembre de 2023, proceso número 25000-23-37-000-2017-00290-01(27494), señaló:

*“La Administración tributaria tiene la obligación de devolver los saldos a favor de los contribuyentes originados en pagos en exceso o de lo no debido, que éstos hayan efectuado, pues lo contrario, constituye un enriquecimiento sin causa en favor del tesoro público.*

*La Sala ha explicado los conceptos de pago en exceso y pago de lo no debido, así:[\*]*

*(...) la devolución en casos de pago en exceso solo procede cuando se realiza la corrección de las declaraciones antes de que se configure su firmeza, ya que se requiere de un título que respalde el valor de la devolución. Si no se realizó la corrección en el término de firmeza no procede la devolución y se tendría como efecto una situación jurídica consolidada.”*

Por lo anterior, se puede concluir que la Sección Cuarta conoce los asuntos en los cuales se cuestiona la corrección de la declaración para modificar la obligación tributaria y realizar la solicitud de devolución de pago de lo no debido, como se pretende en el caso bajo examen.

Se insiste, con la presente demanda se pretende obtener la devolución de una suma de dinero por parte de la Dian, derivada de las declaraciones de IVA

presentadas por Alcapiel en los años 2014, 2015 y 2016, es decir, la controversia es de naturaleza tributaria.

Se destaca que los asuntos en donde se discutan tributos por concepto de IVA corresponden a la Sección Cuarta, teniendo en cuenta que de la liquidación y/o declaración del impuesto se deriva la reclamación de los valores que fueron declarados.

Así las cosas, de conformidad con el contenido de la demanda presentada se advierte que con esta se pretende la devolución de un saldo por concepto de la corrección en la declaración del IVA para la vigencias de los años 2014, 2015 y 2016, luego, se trata de un asunto de carácter tributario.

Por ello, la competencia para conocer del proceso recae en los juzgados adscritos a la Sección Cuarta

Los juzgados administrativos de Bogotá adscritos a la Sección Cuarta conocen de procesos relacionados con: i) la determinación de los impuestos, tasas y contribuciones, y ii) asuntos de carácter coactivo (artículo 18 del Decreto 2288 de 1989).

Ahora, la sociedad Alcapiel en su calidad de demandante solicita a la Dian como agente recaudador de impuestos reconocer y/o devolver un saldo a su favor como consecuencia de la declaración del tributo reportado (IVA) para las vigencias 2014, 2015 y 2016, es decir, se debe determinar como se infiere de la demanda, si se realizó de forma correcta o incorrecta la liquidación del impuesto.

Precisado lo anterior, para la Sala Unitaria es claro que el objeto del litigio está relacionado con el reconocimiento y pago de una suma de dinero por concepto de la liquidación y/o declaración del impuesto denominado IVA, razón por la cual, se reitera, en este caso la competencia radica en los juzgados de la Sección Cuarta para conocer del asunto.

Se aclara que independiente del medio de control presentado ante la jurisdicción la controversia es de carácter tributario, teniendo en cuenta que se pretende el reconocimiento de una suma de dinero derivada de la declaración del IVA efectuada por la parte demandante ante la Dian a título de pago de lo no debido o pago en exceso.

En este caso, la Sala Unitaria recuerda, que el demandante es dueño de las pretensiones, pero el Juez es el dueño de la acción, o del medio de control, y quien debe encausar la vía procesal si se pretende una que no es la adecuada, tal como lo señala el artículo 171 del CPACA, al indicar: *“El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada,...”*<sup>5</sup>.

En consecuencia, señala la Sala Unitaria que el Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta, conforme a la distribución de competencias mencionadas, y por corresponder a un asunto de “carácter tributario”, es el juzgado competente para conocer del control de legalidad puesto en conocimiento en el asunto bajo examen.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

#### **Resuelve:**

**Primero:** Dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Juzgado Treinta y Cuatro (34) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Tercera- y el Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta-, disponiendo que el competente para conocer del presente asunto es el Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta-, conforme la parte motiva de esta providencia.

**Segundo:** Por Secretaría de la Subsección E enviar el expediente al Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta.

**Tercero:** Por Secretaría de la Subsección E comunicar esta decisión al Juzgado Treinta y Cuatro (34) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Tercera.

**Cuarto:** Por Secretaría de la Subsección E de esta Corporación dejar las anotaciones y constancias que correspondan.

---

<sup>5</sup> En este sentido se pronunció el Consejo de Estado en su Sección Tercera con ponencia de la Consejera María Adriana Marín en providencia del 27 de febrero de 2019 dentro del expediente radicado con el No. 08001-23-33-000-2015-00721-01, en donde señaló: ***“La disposición en comentario consagra la potestad de adecuar el medio de control a las pretensiones formuladas en la demanda, cuando la parte actora haya señalado la vía procesal inadecuada. Esto, con el ánimo de salvaguardar el derecho de acceso a la administración de justicia y evitar eventuales fallos inhibitorios derivados de la denominada indebida escogencia de la acción, sin que ello implique que los demandantes puedan optar por el medio de control que más les convenga para eludir cargas procesales o el propio término de caducidad.”*** (Se destaca).

**Quinto:** Por secretaría notificar en estado electrónico esta decisión a las partes, en los términos del artículo 201 del CPACA.

*Firmado electrónicamente*  
**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**  
**Magistrado ponente**

Se deja constancia que esta providencia fue firmada por el Magistrado ponente de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.

**República de Colombia**  
**Rama Judicial del Poder Público**



**Tribunal Administrativo de Cundinamarca**  
**Sección Segunda – Subsección “E”**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-42-048-2019-00229-02  
Demandante: Myriam Ardila González  
Demandado: Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

**I. Objeto de la decisión**

Corresponde al Despacho sustanciador decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante en contra del auto proferido el 8 de junio de 2023<sup>1</sup>, mediante el cual el Juzgado Cuarenta y Ocho (48) Administrativo del Circuito de Bogotá aprobó la liquidación de costas realizada por la secretaria dentro del proceso de la referencia.

**II. Antecedentes**

La señora Myriam Ardila González, por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitando declarar la nulidad parcial de la Resolución N° 11990 del 29 de noviembre de 2018, mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de unas cesantías parciales, declarar que la señora Ardila González tiene derecho al reconocimiento y pago de sus cesantías con el régimen de retroactividad, tomando como base el tiempo de servicios a partir de su vinculación como docente, el 8 de febrero de 1993.

A título de restablecimiento del derecho, solicita condenar a la entidad demandada a pagar el valor de la diferencia entre la cantidad efectivamente reconocida conforme al acto administrativo demandado y lo que debería pagársele teniendo en cuenta el régimen de retroactividad de las cesantías.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado Cuarenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá, que en audiencia del 3 de diciembre de 2021 dictó

---

<sup>1</sup> Archivo N° 044 del expediente electrónico migrado a Samai.

sentencia de primera instancia<sup>2</sup> en la que resolvió negar las pretensiones de la demanda y no condenar en costas.

Contra la anterior decisión, el apoderado de la parte ejecutada interpuso recurso de apelación. El Juzgado Cuarenta y Ocho Administrativo dispuso<sup>3</sup> conceder en el efecto devolutivo el recurso de apelación y ordenó remitir el expediente a esta Corporación para lo de su cargo.

Una vez remitido el expediente a esta Corporación y agotado el trámite de instancia, la Sala de Subsección profirió la sentencia del 16 de septiembre de 2022<sup>4</sup> en donde resolvió:

***“Primero.-** Confirmar la sentencia del 3 de diciembre de 2021 proferida por el Juzgado Cuarenta y Ocho (48) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que negó las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.*

***Segundo.-** Condenar en costas en segunda instancia a la parte demandante. Estas costas serán liquidadas por el juzgado de primera instancia siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 366 del C.G.P. Fijar como agencias en derecho la suma de ciento doscientos mil pesos mil (\$ 200.000.00) pesos.*

***Tercero.-** En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.”.*

Por auto del 10 de noviembre de 2022<sup>5</sup> el Juzgado Cuarenta y Ocho (48) Administrativo dispuso obedecer y cumplir lo dispuesto por esta Corporación en la sentencia precitada, y ordenó realizar la liquidación de costas.

Así, una vez realizada la liquidación de costas por la Secretaría del Juzgado al tenor de la condena impuesta en la sentencia de segunda instancia, el Juzgado Cuarenta y Ocho profirió el auto del 8 de junio de 2023 en el que resolvió aprobar la liquidación de costas realizada por la Secretaría.

### **III. Providencia recurrida<sup>6</sup> y argumentos del recurrente**

En el auto apelado, el juez de primera instancia expone que aprueba la liquidación de costas realizada por la Secretaría en aplicación de lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y teniendo en cuenta que la liquidación corresponde a las costas impuestas en segunda instancia en contra del demandante a través de la sentencia proferida por esta Corporación el 16 de septiembre de 2022.

<sup>2</sup> Archivo N° 028 del expediente electrónico migrado a Samai.

<sup>3</sup> Mediante auto del 17 de febrero de 2022, visible en el archivo N° 032 ibídem.

<sup>4</sup> Archivo N° 037 ibídem.

<sup>5</sup> Archivo N° 041 del expediente electrónico migrado a Samai.

<sup>6</sup> Archivo N° 044 ibídem.

El auto en comento se notificó por estado del 9 de junio de 2023. Contra la mencionada decisión, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación<sup>7</sup>, solicitando revocarla y exonerar al demandante

Como fundamento de lo anterior expone en síntesis los siguientes argumentos:

*“En lo que respecta a las costas el H. Consejo de Estado ha asumido una posición reiterada en lo que respecta a la condena en costas y fijación de agencias en derecho, al considerar que estas no nacen “automáticamente” contra la parte vencida dentro del proceso, ya que el juez tiene la potestad de determinar la procedencia o no de la condena en costas y las respectivas agencias en derecho. En este sentido, para que el juez realice una condena en costas debe analizar que se ha obrado de forma contraria al derecho, con temeridad o de mala fe y sólo en caso de hallar demostradas estas circunstancias, podría disponer la condena en costas.*

*Para el caso sub-examine, tanto la actuación ante la administración como la posterior demanda, estuvieron fundadas en la posibilidad fijada por las disposiciones para el reconocimiento y pago de todos los factores salariales que no le fueron reconocidos en su momento.*

*El ejercicio de la acción, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no se encuentra afectado con vicios como temeridad o mala fe, sólo se procuró el reconocimiento de un derecho laboral al que se estimó la parte demandante podía acceder conforme a la interpretación normativa consignada en la demanda y la directriz fijada por la Jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado y otras autoridades jurisdiccionales.*

*En el presente proceso, no aparecen probados gastos judiciales sufragados por la entidad demandada por tratarse este un asunto de puro derecho y tampoco aparece probada la temeridad o la mala fe; al respecto en caso similar frente a la condena en costas el Consejo de Estado en providencia del 16 de abril de 2015 estableció:*

*“Al respecto no puede verse que de conformidad con lo consagrado en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, ‘Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación’, condición que como ya se dio no se cumple en este caso.”*

*La Sección Segunda en la sentencia del 7 de abril de 2016, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó, que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo. Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso. Valorativo, en cuanto se requiere al juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de los gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, C.P. : William Hernández Gómez, rad.: 1291-14”.*

---

<sup>7</sup> Mediante memorial del 14 de junio de 2023, visible en el archivo N° 046 íbidem.

#### IV. Consideraciones

De conformidad con el numeral 5º del artículo 366 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, el recurso de apelación procede contra el auto que aprueba la liquidación de costas a partir del 1º de enero de 2014, fecha en la que entraron a regir las normas del Código General del Proceso para esta jurisdicción. Con la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021 la mencionada providencia sigue siendo susceptible del recurso de apelación<sup>8</sup>.

Igualmente se advierte que el recurso de apelación se presentó de manera oportuna y se observa la concurrencia de los requisitos previstos en el artículo 244 del CPACA, razón por la cual el Despacho<sup>9</sup> procede a resolver la cuestión planteada por el recurrente.

##### 1. Condena en costas y su liquidación

En relación con la condena en costas, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena remitirse en su artículo 188 al Código General del Proceso, evidenciándose en lo pertinente que los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso regulan los aspectos relacionados con la condena en costas y su liquidación.

El artículo 365 contempla las reglas que debe observar el juzgador a efectos de imponer condena en costas, en los siguientes términos:

***“Artículo 365. Condena en costas.** 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.*

<sup>8</sup> Ver Consejo de Estado. Sala Plena. Auto de unificación del 31 de mayo de 2022 dictado dentro del expediente N° 11001-03-15-000-2021-11312-01 con Ponencia de la Magistrada Rocío Araújo Oñate.

<sup>9</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA:

Artículo 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.

3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.

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.

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.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron(...). (Subraya el Despacho)

Por su parte, el artículo 366 ibídem se refiere a los parámetros aplicables en el trámite de liquidación de costas, así:

**“Artículo 366. Liquidación.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas 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, con sujeción a las siguientes reglas:

1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.

2. 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.

3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”. (Subraya el Despacho)

## 2. Del caso concreto

En el caso concreto se observa que el apoderado de la parte actora pretende que se revoque el auto del 8 de junio de 2023 por el cual el Juzgado Cuarenta y Ocho

Administrativo del Circuito de Bogotá aprobó la liquidación de costas realizada por su secretaría en el proceso de la referencia.

A partir de la lectura de los reparos formulados en el recurso de apelación, se advierte que los mismos se refieren de manera específica a la procedencia de la condena en costas impuesta en la sentencia proferida por esta Subsección el 16 de septiembre de 2022, la cual se encuentra debidamente ejecutoriada. El recurrente arguye que las costas no se causaron y que no se encuentran probadas, y se refiere a los supuestos de procedencia de la condena en costas al tenor de lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso.

Para el Despacho es evidente que los argumentos vertidos en el recurso pretenden controvertir la condena en costas que fue impuesta mediante providencia ejecutoriada, y no se erigen en razones suficientes para revocar el auto del 8 de junio de 2023 que aprueba la liquidación de costas realizada en el proceso de la referencia. Lo anterior es así, porque los parámetros para la condena en costas (art. 365) no se equiparan en modo alguno a los parámetros de liquidación de costas que se encuentran contemplados en el artículo 366 del Código General del Proceso, y, concretamente al momento de aprobar la liquidación el juez debe observar si se han aplicado estas últimas por parte del secretario, es decir, debe cotejar que la liquidación corresponda al valor de las condenas impuestas y gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, sin que sea viable improbarla en caso de que no exista disparidad entre dichos valores y la liquidación realizada por la secretaría.

Lo anterior de tal suerte que el auto que aprueba o imprueba la liquidación de costas no se erige en una oportunidad procesal para controvertir las condenas impuestas en decisiones que se encuentran debidamente ejecutoriadas, sino que se trata de una providencia mediante la cual el juez de primera instancia, con sujeción al artículo 366 ibídem, convalida la actuación secretarial que liquida la totalidad de gastos del proceso, en aquellos casos en que dicha actuación se acompaña con los parámetros definidos por el legislador y el caso concreto, y, únicamente se encuentra habilitado para invalidarla en caso contrario, esto es, si la liquidación no coincide con las condenas impuestas y los gastos efectivamente causados.

Por las anteriores razones, se resolverá confirmar el auto del 8 de junio de 2023 por el cual el Juzgado Cuarenta y Ocho (48) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá aprobó la liquidación de costas realizada por su secretaría, ya que no se advierte disparidad entre la condena impuesta por esta Corporación, la liquidación realizada y los parámetros vertidos en el artículo 366 del Código General del

Proceso, de cara a la costas efectivamente impuestas en el proceso de la referencia.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

**Resuelve:**

**Primero.-** Confirmar el auto del 8 de junio de 2023 proferido por el Juzgado Cuarenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá, teniendo en cuenta las razones vertidas en la parte considerativa de este proveído.

**Segundo.-** Por secretaría, comuníquese esta decisión a los sujetos procesales y remítase esta providencia al juzgado de origen.

**Notifíquese y cúmplase**

*Firmado electrónicamente<sup>10</sup>*  
**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**  
**Magistrado**

---

<sup>10</sup> Se deja constancia que esta providencia fue aprobada en la fecha de su encabezado y firmada de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.