



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Radicación: 85001-23-33-000-2016-00156-01 (68.304)
Demandante: Diego Manuel Montoya
Demandado: Municipio de Pore
Referencia: Reparación directa

Salvamento parcial de voto

Con el acostumbrado respeto por las providencias de la Sala, este Despacho no acompaña la decisión de condenar en costas, en el asunto de la referencia, ni las razones expresadas para tal efecto; por lo cual, es ineluctable salvar parcialmente el voto, al amparo del siguiente discernimiento.

La posición mayoritaria de la Subsección optó por considerar que, a la luz de lo dispuesto en el primer inciso del artículo 188 del CPACA, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta de la parte a la cual se le imponen o, lo que es equivalente, que su imposición atiende a un criterio objetivo.

Si embargo, el inciso segundo del artículo antedicho, introducido por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021¹, alude a la manifiesta carencia de fundamento como criterio para condenar en costas, y ello se refuerza por la expresión “**en todo caso**”, que debe ser entendida como una exigencia para que se valore siempre si la demanda carecía manifiestamente de fundamento y, solo cuando la respuesta sea afirmativa, se procederá con la condena en costas.

Para armonizar la interpretación de ambos incisos (considerando el envío normativo que el primero efectúa al CGP), es necesario auscultar la exposición de motivos del proyecto que dio lugar a la citada Ley 2080 de 2021, en la que se indica²: “*En el marco de la estrategia planteada por el Consejo de Estado, y en armonía con los planes fijados por el Gobierno nacional, con el fin de lograr la reforma que requiere el sistema judicial para hacerlo más ágil y **cercano al ciudadano**, se propone la revisión y ajuste de algunos aspectos del procedimiento que se surte ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...) En efecto, según las estadísticas actuales existen índices de congestión elevados en casi todos los despachos judiciales del país, lo que ha limitado en forma notoria el derecho fundamental de **acceso eficiente** y oportuno a la **administración de justicia**” (énfasis añadido).*

De la exposición de motivos, se desprende que la primera razón que inspiró la presentación del proyecto de ley, era hacer el sistema judicial “*más cercano al ciudadano*”, procurando el acceso eficiente y oportuno de aquel a la administración de justicia, en lugar de restringirlo. Por ende, es válido concluir, que no era su intención convertir la condena en costas en un mecanismo disuasorio para desincentivar la presentación de demandas en sede de lo contencioso administrativo.

¹ Aplicable al caso concreto, atendiendo la fecha en la que se profirió la sentencia de primera instancia (10 de febrero de 2022).

² Gaceta No. 726 de 2019 del Congreso de la República.



Radicación: 85001-23-33-000-2016-00156-01 (68.304)
 Demandante: Diego Manuel Montoya
 Demandado: Municipio de Pore
 Referencia: Reparación directa

En concreto, al revisar el devenir de los debates del proyecto de ley, se observa que fue la Comisión Primera de la Cámara de Representantes quien propuso el texto del artículo 47 -modificatorio del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011-, para el primer debate, con el siguiente tenor³:

“En todo caso, habrá lugar a la condena en costas a la parte vencida en el proceso cuando se establezca que se presentó la demanda o se profirió el acto demandado, según corresponda, cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de aquella o de este, a pesar de la existencia de una sentencia de unificación jurisprudencial en sentido contrario al fundamento jurídico de una u otro”.

Para el segundo debate, la Plenaria de dicha célula legislativa ajustó la redacción del anterior texto propuesto, para determinar *“que se condenará en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”* como se observa a continuación⁴:

<p>Artículo 47. Adiciónense Adiciónese el siguiente inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011:</p> <p>En todo caso, habrá lugar a la la sentencia dispondrá sobre la condena en costas a la parte vencida en el proceso cuando se establezca que se presentó la demanda o se profirió el acto demandado, según corresponda, cuando sea con manifiesta la carencia de fundamento legal de aquella o de este, a pesar de la existencia de una sentencia de unificación jurisprudencial en sentido contrario al fundamento jurídico de una u otro.</p>	<p>Se hace ajuste de forma y se aclara la redacción para establecer que se condenará en costas a la parte vencida cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.</p>
--	--

Finalmente, la Comisión Accidental, conformada para conciliar el texto aprobado por Senado y la Cámara de Representantes, acogió el artículo 47 tal como fue aprobado por esta, en sesión plenaria. En su justificación, se señaló: *“Se acoge el artículo propuesto en Cámara dado que evita la presentación de demandas carentes de fundamento”*, como se sigue⁵:

<p>Artículo 47. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011:</p> <p><u>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.</u></p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Cámara de Representantes.</p> <p>Se acoge el artículo propuesto en Cámara dado que evita la presentación de demandas carentes de fundamentación.</p>
---	---

El Congreso de la República, en definitiva, aprobó el inciso segundo del artículo 188 del CPACA, con la finalidad de que solo se condenara en costas cuando la demanda se hubiese presentado con manifiesta carencia de fundamentación, sin

³ Gaceta No. 979 de 2020 del Congreso de la República.

⁴ Gaceta No. 1338 de 2020 del Congreso de la República.

⁵ Gacetas No. 1491 y 1492 de 2020 del Congreso de la República.



Radicación: 85001-23-33-000-2016-00156-01 (68.304)
Demandante: Diego Manuel Montoya
Demandado: Municipio de Pore
Referencia: Reparación directa

distinción alguna respecto del tipo o naturaleza del proceso de lo contencioso administrativo (salvo los que encuentren regulación especial).

Por lo anterior, a juicio de este Despacho, el legislador pretendía acercar la administración de justicia al ciudadano y facilitar su acceso a la misma, en lugar de desincentivar la interposición de demandas. Por ende, pretendió flexibilizar la imposición de la condena en costas incluyendo el criterio valorativo subjetivo (consistente en el análisis sobre la forma como el demandante fundamenta el escrito introductorio del proceso), lo cual se alinea con el derecho constitucional de acceso a la administración de justicia.

Ese criterio subjetivo para la procedencia de la condena en costas se complementa con la previsión contenida en el párrafo 3° del artículo 75 de la Ley 80 de 1993, según la cual *“en los procesos derivados de controversias de naturaleza contractual se condenará en costas a cualquiera de las partes, siempre que se encuentre que se presentó la conducta del párrafo anterior”*, en alusión a la *“existencia de temeridad en la posición no conciliatoria de alguna de las partes”*.

Así, no puede pasarse por alto la exigencia prevista en las normas sustanciales y procedimentales que regulan las controversias que se ventilen ante esta jurisdicción, de que se compruebe que haya temeridad (en el caso de los procesos de naturaleza contractual) y manifiesta carencia de fundamento legal de las demandas (en todos aquellos que no encuentren regulación específica), lo que implica -necesariamente- una valoración subjetiva de la conducta de la parte demandante⁶. De manera que, en el caso concreto, no había lugar a la condena en costas por cuanto la demanda no careció manifiestamente de fundamento legal, así como tampoco se advirtió una conducta temeraria o de mala fe por parte de la entidad demandante.

En los anteriores términos se dejan consignadas las razones para salvar parcialmente el voto frente a lo decidido por la Sala en la sentencia dictada dentro del proceso de la referencia.

Fecha *ut supra*,

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Nota: Este documento fue suscrito en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



⁶ Obsérvese, por ejemplo, que la Sección Segunda, Subsección A, de esta Corporación, amparada en una interpretación extensiva del inciso segundo del artículo 188 del CPACA, acogió el criterio subjetivo para la imposición de la condena en costas, en los siguientes términos: *“Sobre la condena en costas, es importante aclarar que la jurisprudencia de la Subsección A del Consejo de Estado venía aplicando el criterio objetivo valorativo consagrado en el art. 188 de la Ley 1437 de 2011, según el cual en toda sentencia el juez procederá a su reconocimiento cuando encuentre demostrado en el proceso que estas se causaron, sin que en esa valoración fuera relevante analizar si las partes actuaron de manera temeraria, mal intencionada o de mala fe, no obstante, dicho criterio fue variado con la adición introducida por el art. 47 de la Ley 2080 de 2021, en el que indica que la condena en costas es viable, siempre y cuando se acredite que la parte vencida obró con manifiesta carencia de fundamento legal. Teniendo en cuenta el cambio introducido por el legislador en la materia, la Subsección A aclara que adoptará una nueva postura en la cual, en las sentencias proferidas a la luz de la reciente normativa se deberá analizar la conducta realizada por las partes en el proceso, entre ello, si se presentó o no, carencia de fundamentación jurídica conforme a lo señalado en el inciso 2° del art. 188 de la Ley 1437 de 2011”* (Sentencia del 9 de noviembre de 2023, exp. 66001-23-33-000-2018-00099-01 (3651-2021), C.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez).