

CONDENA EN COSTAS - Desistimiento de la demanda

En ese orden, como las costas procesales se orientan a sancionar el ejercicio abusivo de los instrumentos judiciales o el desgaste procesal innecesario de la parte demandada y de la propia administración de justicia, su reconocimiento debe atender tal naturaleza y las circunstancias de cada caso. Bajo estas premisas, la Sala observa que el actor ha propendido porque no se produzca el mencionado desgaste, pues al tener conocimiento de que en respuesta a su solicitud el Ministerio de Minas y Energía revocó los actos administrativos objeto del litigio, acudió inmediatamente a informar tal circunstancia con el fin de que no se continuara adelantando el trámite, esto es, la fijación de fecha de la audiencia inicial y su realización. No puede entonces imponerse una condena a la parte que obró de buena fe, con unos presupuestos jurídicos ciertos y con la confianza legítima de existencia de las decisiones que a su juicio eran contrarias el ordenamiento jurídico, pues aunque la terminación del proceso se da por una manifestación suya, en el fondo se deriva de una actuación del demandado. En consecuencia, nos encontramos frente a una variante de las causales típicas en que no es viable una condena en costas, para no dar paso a una aplicación exegética del orden jurídico que antes que garantizar los derechos procesales de las partes, finalidad para la cual fue erigida la administración de justicia, los desconocería.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO C.P.A.C.A. - ARTICULO 243 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 306.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 15001-23-33-000-2012-00282-01

Actor: AUGUSTO VARGAS SAENZ

Demandado: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

Referencia: APELACION AUTO – MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra el auto proferido el 23 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante el cual aceptó el desistimiento de la demanda y la condenó en costas.

Para el efecto, **SE CONSIDERA:**

I.- La demanda

Por conducto de apoderado, el señor Augusto Vargas Sáenz promovió demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 138 del C.P.A.C.A. con fundamento en las siguientes pretensiones:

“1.- Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1.1. RESOLUCIÓN NÚMERO 00124529 del 21 de septiembre de 2011, “Por la cual se impone una sanción a la estación de Servicio La Gran Avenida”, suscrita por el Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, a través de la cual se tomaron, entre otras la siguientes determinaciones:

“ARTÍCULO PRIMERO: Sancionar a la estación de la Estación (Sic) de Servicio La gran Avenida – Código SICOM 631263, ubicada en la Carrera 10 No. 29-75 en la ciudad de Tunja – Boyacá, con la cancelación de la autorización y posterior cierre del establecimiento, por las razones consignadas en la parte motiva de esta resolución.”

1.2.- RESOLUCIÓN NÚMERO 124137 DEL 26 DE MARZO DE 2012, “Por la cual se resuelve el Recurso de Reposición contra la resolución No. 124529 del 21 de septiembre de 2011 contra la sanción de la estación de servicio La Avenida 112 Maldonado (La Gran Avenida), proferida por el Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y energía, a través del cual se determinó:

“ARTÍCULO PRIMERO. CONFIRMAR LA SANCIÓN A LA Estación de Servicio La Avenida 112 Maldonado (La Gran Avenida) – Código SICOM 631263, ubicada en la Carrera 10 No. 29-89 en la ciudad de Tunja – Boyacá, con la cancelación de la autorización y posterior cierre del establecimiento, por las razones consignadas en la parte motiva de esta Resolución.”

2.- Que como consecuencia de la anterior determinación, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la demandada, a que reconozca a favor del demandante, la totalidad de perjuicios de orden material, moral y de afectación de la vida de relación, que le fueron ocasionados en virtud de las determinaciones adoptadas por la demandada a través de los actos administrativos acusados, por medio de los cuales se determinó sancionar a la estación de Servicio de propiedad del demandado.

3.- Ordenar que la sentencia que se profiera sea liquidada con ajuste l valor, de conformidad con el artículo 178 del C.C.A.

4.- Ordenar que la sentencia que se profiera se cumpla en el término señalado en el artículo 176 del C.C.A. y con los efectos a que se refiere el artículo 177 del C.C.A.”¹

II.- Actuaciones Preliminares

- Mediante Auto del 14 de febrero de 2013 el Tribunal Administrativo de Boyacá admitió la demanda de la referencia².

- Una vez surtidas las notificaciones de rigor³ el apoderado del actor allegó escrito manifestando que desistía de la demanda en atención a que el Ministerio de Minas y Energía accedió a la solicitud de revocatoria directa de los actos censurados mediante Resolución No. 0072086 del 12 de marzo de 2013⁴.

- En escrito de contestación, el apoderado del ente demandado reafirmó lo anterior formulando como excepción la inexistencia de los actos administrativos que se enjuician en esta sede⁵.

- Mediante Auto calendado el 7 de mayo de 2013 el Tribunal requirió al apoderado del señor Augusto Vargas Sáenz para que allegara al proceso el desistimiento con constancia de presentación personal en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 345 del C. de P.C. aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A.⁶.

- En cumplimiento de la citada orden, el apoderado del demandante presentó desistimiento de la demanda con nota de presentación personal⁷.

III.- El auto recurrido

¹ Folio 3 y 4 del Cuaderno uno.

² Folios 183 a 184 ibídem.

³ Como el auto admisorio de la demanda se notificó el 11 de abril de 2013 según consta a folio 191 ibídem, la revocatoria directa se ajustó a lo establecido en el artículo 95 del C.P.A.C.A.:

“Artículo 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

(...)” (Subrayado de la Sala).

⁴ Folio 194 ibídem.

⁵ Folio 195 vuelto ibídem.

⁶ Folio 208 ibídem.

⁷ Folio 211 ibídem.

A través de la providencia de fecha del 23 de mayo de 2013 el Tribunal Administrativo de Boyacá aceptó el desistimiento de la demanda y condenó en costas al actor en atención a las disposiciones contenidas en los artículos 398 del C. de P.C. y en el numeral 3.1.2. del Acuerdo 1887 de 2003 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La suma fue tasada en cuatro millones seiscientos setenta y nueve mil pesos (\$ 4.679.000.00) atendiendo que la estimación de la cuantía señalada en la demanda fue de cuatrocientos sesenta y siete millones novecientos setenta y tres mil setecientos ochenta y seis pesos (\$ 467.973.786.00).

IV. El Recurso de Apelación

El apoderado del demandante apeló la decisión concerniente a la condena en costas solicitando su revocatoria, arguyendo que la solicitud de desistimiento respondió a que la demandada hizo desaparecer del orden jurídico los actos acusados, y no a que en ejercicio de la autonomía de la voluntad, como acontece en derecho privado, no hubiese podido continuar con el trámite del proceso de la referencia.

En tal orden, a juicio del actor, resultaba desproporcionado activar la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para obtener el resarcimiento de unos perjuicios que en todo caso no compensaban el desgaste judicial frente al potencial reconocimiento de los mismos.

Vistas así las cosas, quien habría determinado la existencia de agencias en derecho es la Administración, esto es, el Ministerio de Minas y Energía, pues expidió los actos administrativos impugnados, respecto de los cuales el señor Augusto Vargas Sáenz se encontraba legitimado para controvertirlos en vía jurisdiccional.

También trajo a colación un pronunciamiento reciente del Tribunal de Boyacá en el proceso identificado con el número 2012-00238 en el que señaló:

“La Sala no condenará en costas a la parte actora, como quiera que se debe atender las circunstancias particulares, que se presentaron para el presente caso, toda vez que el desistimiento de la demanda, se produjo como consecuencia de la actuación desplegada por la entidad demandada al revocar a través de la resolución No. 0072082 del 12 de

marzo de 2013, los actos por ella expedidos, y que son materia del proceso, por lo que sería inadmisibile condenar la lealtad procesal con la cual ha actuado la parte actora al desistir de las pretensiones por ella formuladas⁸.

⁸ Folio 219 ibídem.

V.- Las Consideraciones

Encuentra la Sala que el problema jurídico se orienta a determinar si era procedente la condena en costas a la parte actora habida cuenta de la presentación de desistimiento de la demanda. No obstante, de manera previa se analizará la competencia de la Sala para conocer en segunda instancia de este asunto, como quiera que se trata de un proceso adelantado en vigencia de la Ley 1437 de 2011, pues la demanda se interpuso el 10 de diciembre de 2012⁹.

5.1.- Competencia

5.1.1.- El artículo 243 del C.P.A.C.A. previene cuáles decisiones judiciales son pasibles del recurso de apelación, veamos:

“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.”

⁹ Folio 53 ibídem.

Como se observa, la Ley 1437 de 2011 dispuso una regla de competencia distinta a la prevista en el Código Contencioso Administrativo, toda vez que la posibilidad de apelar cualquiera de las decisiones previstas en esos numerales se da en función del juez que las expida. Así, será apelable cualquiera de los autos descritos en los numerales 1 a 9 siempre sea un Juez Administrativo el que las profiera.

Por su parte, sólo las decisiones previstas en los numerales 1, 2, 3 y 4 de los Tribunales son susceptibles de ser analizadas por el superior jerárquico, es decir, por el Consejo de Estado.

5.1.2.- En tal escenario, como la decisión de aceptar el desistimiento del proceso de la referencia fue emitida por el Tribunal Administrativo de Boyacá es procedente tramitar y resolver el recurso de apelación, como quiera que con tal providencia se está poniendo fin al proceso, y por ende se enmarca dentro de la tercera de las opciones del artículo 243 ibídem.

5.2.- Condena en costas

Solicita el actor la revocatoria de la condena en costas por el desistimiento de la demanda, condena ésta que procedió a fijar el *a quo* con base en lo dispuesto en los artículos 398 del C. de P.C. y en el numeral 3.1.2. del Acuerdo 1887 de 2003 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

5.2.1.- Pues bien, revisadas las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 no se observa ninguna que regule lo concerniente al desistimiento expreso de la demanda, sólo se refiere al desistimiento tácito en el artículo 178, razón por la que en aplicación del artículo 306 por remisión se aplica lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

5.2.2.- Dicho estatuto previene que el desistimiento es una forma anormal de terminación del proceso¹⁰ y que trae como consecuencia la condena en costas a la

¹⁰ Artículo 342: ***“El demandante podrá desistir de la demanda mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso. Cuando el desistimiento se presente ante el superior por haberse interpuesto por el demandante apelación de la sentencia o casación, se entenderá que comprende el del recurso.*”**

El desistimiento implica la renuncia de las pretensiones de la demanda en todos aquellos casos en que la firmeza de la sentencia absolutoria habría producido efectos de cosa juzgada.

parte que desiste, salvo los siguientes dos eventos: (i) cuando la parte demandada coadyuve el desistimiento o solicite la exoneración de costas, o (ii) cuando se desista de un recurso ante el juez que lo haya concedido (artículo 345 ibídem).

5.2.3.- De acuerdo con la mencionada normativa, en el *sub lite* se dieron los presupuestos para aceptar el desistimiento, y por ello el Juzgador de Primera Instancia así lo dispuso en el auto que se impugnó, condenando en costas al señor Augusto Vargas Sáenz porque no se daban ninguna de las hipótesis excepcionales.

5.2.4.- No obstante, debe la Sala advertir que así como en vigencia del C.C.A. ésta Corporación venía sosteniendo que la decisión de condenar en costas no era una consecuencia automática del desistimiento, esa misma valoración debe hacerse cuando se trate de decretarlo con base en las normas del C.P.A.C.A., ya no acudiendo a la interpretación armónica de los artículos 171 del C.C.A. y del numeral 9 del artículo 392 del C. de P.C.¹¹, pues es claro que tales disposiciones

El auto que acepte el desistimiento producirá los mismos efectos de aquella sentencia.

En los demás casos el desistimiento sólo impedirá que se ejerciten las mismas pretensiones por igual vía procesal, salvo que el demandante declare renunciar a ellas.

Si el desistimiento no se refiere a la totalidad de las pretensiones, o si sólo proviene de alguno de los demandantes, el proceso continuará respecto de las pretensiones y personas no comprendidas en él. En este caso deberá tenerse en cuenta lo dispuesto sobre litisconsorcio necesario en el artículo 51.

En los procesos de deslinde y amojonamiento, de división de bienes comunes, de disolución o liquidación de sociedades conyugales, civiles o comerciales, el desistimiento no producirá efectos sin la anuencia de la parte demandada, cuando ésta no se opuso a la demanda, y no impedirá que se promueva posteriormente el mismo proceso.

El desistimiento debe ser incondicional, salvo acuerdo de las partes, y sólo perjudica a la persona que lo hace y a sus causahabientes.

El desistimiento de la demanda principal no impide el trámite de la reconvencción, que continuará ante el mismo juez cualquiera que fuere su cuantía.” (negritas no originales)

¹¹ La Sección cuarta en Auto del 19 de agosto de 2010. Proceso Número 05001-23-31-000-1998-01529-01(17987). M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas se puede advertir esa postura:

“El artículo 342 del C. de P. C., aplicable en esta jurisdicción por remisión del artículo 267 del C.C.A., permite al actor desistir de la demanda antes de que el juez dicte sentencia que ponga fin

se refieren a la condena en costas declarada en la sentencia, hipótesis que no se compagina en manera alguna con la figura del desistimiento.

El criterio de aplicación de las normas sobre condena en costas en desistimiento de la demanda, debe atender al carácter del conflicto suscitado en la Jurisdicción

al proceso. El desistimiento es una figura de terminación anormal del proceso, que permite al demandante renunciar a la acción y, por ende, la providencia judicial que lo acepta produce los mismos efectos que la sentencia

El artículo 345 del C. de P.C, por su parte, prevé que el escrito de desistimiento deberá presentarse en la forma indicada para la demanda, esto es, con la constancia de presentación personal y que, en todo caso, “[S]iempre que se acepte un desistimiento se condenará en costas a quien desistió, salvo que las partes convengan otra cosa o que se trate del desistimiento de un recurso ante el juez que lo haya concedido.”

Esa norma, sin embargo, debe interpretarse armónicamente con los artículos 392-9 del C. de P.C. y 171 del C.C.A.¹¹. El primero, define que la condena en costas es procedente siempre que estén causadas y probadas en el proceso. Y, el segundo, establece que el juez administrativo deberá examinar la conducta asumida por las partes, para determinar si es o no necesario condenar en costas.

Es decir, la condena en costas no es una consecuencia automática de la aceptación del desistimiento, pues para ello el juez deberá valorar la conducta asumida por las partes y, además, verificar si aparecen causadas y probadas en el proceso.

La condena en costas procesales fue consagrada como una forma de sancionar a la parte que resulta vencida en el litigio y consiste en el reconocimiento a favor de la parte contraria de los gastos en que incurrió para impulsar el proceso (expensas) y de los honorarios de abogado (agencias en derecho). Esto es, para que proceda la condena en costas deberá estar probado que en el proceso se pagaron expensas o agencias en derecho.

Ahora bien, aunque en el desistimiento no hay propiamente una parte vencida en el proceso eso no significa que el juez no deba valorar la conducta del demandante. Esa valoración no tiene otro propósito que determinar si existe una conducta que amerite la condena en costas.

En el caso particular, el desistimiento de las pretensiones sobrevino, según lo relató la parte demandante, por el hecho de que la DIAN profirió acto administrativo en el que decretó la prescripción de las obligaciones a cargo de la Sociedad Protección S.A.

La DIAN, por su parte, alegó que como no existía convenio entre las partes la condena en costas era obligatoria. Que, además, el motivo alegado en el desistimiento no guardaba relación con los actos acusados en la presente acción.

Para la Sala, en el proceso no aparecen causadas ni probadas las costas procesales que reclama la DIAN. Tampoco se observa ningún tipo de conducta que amerite la condena por ese concepto, pues lo cierto es que el desistimiento obedeció al hecho de que la DIAN hubiera declarado la prescripción de la obligación que tenía la parte actora y que discutía en la presente acción.”

La Sección Tercera ha compartido también este criterio en el proceso número 11001-23-26-000-2006-00005-00(32396), que se encontraba pendiente de la apertura a la etapa probatoria. El proveído previó lo siguiente:

“En cuanto a la forma, el artículo 345 ibídem señala que el desistimiento debe presentarse en la forma indicada para la demanda y que siempre que se acepte, se condenará en costas a quien desistió, a menos que las partes convenga otra cosa.

En este caso, el desistimiento que presentó el demandante cumple con los requisitos exigidos por la Ley y, por lo tanto, se aceptará. En relación a las costas, la Sala observa que éstas no se causaron, razón por la cual no se condenará en costas al actor.” (Auto del 12 de diciembre de 2007. M.P. Ramiro Saavedra Becerra).

de lo Contencioso Administrativo, pues tal y como lo planteó el recurrente, la filosofía de esta figura en el derecho civil es diferente a la ventilada en asuntos como el de la referencia por el carácter público de una de las parte en conflicto, que entre otras cosas, ha justificado en Colombia la existencia de una jurisdicción especializada e independiente de la ordinaria.

En ese orden, como las costas procesales se orientan a sancionar el ejercicio abusivo de los instrumentos judiciales o el desgaste procesal innecesario de la parte demandada y de la propia administración de justicia¹², su reconocimiento debe atender tal naturaleza y las circunstancias de cada caso.

5.2.5.- Bajo estas premisas, la Sala observa que el actor ha propendido porque no se produzca el mencionado desgaste, pues al tener conocimiento de que en respuesta a su solicitud el Ministerio de Minas y Energía revocó los actos administrativos objeto del litigio, acudió inmediatamente a informar tal circunstancia con el fin de que no se continuara adelantando el trámite, esto es, la fijación de fecha de la audiencia inicial y su realización.

5.2.6.- Con todo, es claro que los actos impugnados fueron retirados unilateralmente de la vida jurídica por la entidad demandada mediante su revocatoria directa, trayendo como consecuencia directa y necesaria la desaparición del objeto litigioso.

Ahora, debe resultar igualmente relevante que el ministerio formuló en la contestación la excepción de inexistencia de los actos censurados, pues en realidad se trata de una manifestación dirigida a que se declare la terminación del proceso por la ocurrencia de una circunstancia que sobrevino después de impetrada la acción contenciosa.

Siendo así, la Sala observa que confluyen en un mismo sentido las solicitudes del actor y del ente acusado, aunque por medios procesales diferentes, propios de la parte que los utiliza.

¹² Sentencia T-342 de 2008: “Al respecto cabe señalar, que de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, se entiende por costas procesales los gastos que se deben sufragar en el proceso; la noción incluye las expensas y las agencias en derecho. Las expensas son las erogaciones distintas al pago de los honorarios del abogado, tales como el valor de las notificaciones, los honorarios de los peritos, los impuestos de timbre, copias, registros, pólizas, etc¹². Las agencias en derecho corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en el numeral 3° del artículo 393 del C.P.C.¹², y que no necesariamente deben corresponder a los honorarios pagados por dicha parte a su abogado.”

5.2.7.- No puede entonces imponerse una condena a la parte que obró de buena fe, con unos presupuestos jurídicos ciertos y con la confianza legítima de existencia de las decisiones que a su juicio eran contrarias el ordenamiento jurídico, pues aunque la terminación del proceso se da por una manifestación suya, en el fondo se deriva de una actuación del demandado.

En consecuencia, nos encontramos frente a una variante de las causales típicas en que no es viable una condena en costas, para no dar paso a una aplicación exegética del orden jurídico que antes que garantizar los derechos procesales de las partes, finalidad para la cual fue erigida la administración de justicia, los desconocería.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:

REVOCAR los numerales 3 y 4 del auto apelado. En consecuencia, no se condena en costas a la parte demandante.

En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 17 de octubre de 2013.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
GARCÍA GONZÁLEZ**

Presidente

Ausente con Permiso

MARÍA ELIZABETH

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
VARGAS AYALA**

GUILLERMO