

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN / CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN / CARECE DE FUNDAMENTO DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN / CARENCIA DEL OBJETO DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN / INCUMPLIMIENTO DEL DEBER PROBATORIO / CAUSALES DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN / REQUISITOS DE LA PRUEBA RECOBRADA / IMPROCEDENCIA DE LA PRUEBA RECOBRADA**

El recurso se declarará infundado porque los documentos allegados no cumplen con los requisitos exigidos por el numeral 1 del artículo 250 del CPACA (...) En el presente asunto la parte recurrente no invocó como fundamento del recurso una circunstancia de fuerza mayor para allegar la prueba ni tampoco adujo ni explicó que estas pruebas eran decisivas para el análisis del caso y que hubieran cambiado el sentido de la decisión. En segundo término, respecto de los demás documentos los recurrentes omitieron explicar, tal como lo señaló el Ministerio Público, cómo recobraron esas pruebas pues, en ningún aparte expresaron por qué llegaron a su poder hasta ahora o si estaban extraviados, ocultos, escondidos, perdidos o refundidos; la causal no se previó para enmendar la inactividad probatoria sino para superar las circunstancias que en su momento impidieron hacer valer una prueba dentro del proceso. Aun si se obviara esa circunstancia, los interesados tampoco justificaron cómo esas pruebas podían cambiar el sentido de la decisión, carga argumentativa que les correspondía como sustento de la causal invocada y que no puede suplir la Sala oficiosamente.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 250 NUMERAL 1

**NORMATIVIDAD APLICABLE / VIGENCIA DE LA NORMA / NORMA PROCESAL APLICABLE / EVOLUCIÓN NORMATIVA / NATURALEZA DE LAS COSTAS PROCESALES / ELEMENTOS DE LA CONDENA EN COSTAS / FINALIDAD DE LA CONDENA EN COSTAS / IMPOSICIÓN DE COSTAS PROCESALES / PROCESO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / DEBERES DE LAS PARTES EN EL PROCESO / FUNCIONES DEL JUEZ / DEBERES DEL JUEZ**

[E]l artículo 188 de la Ley 1437 de 2011-CPACA fue adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 razón por la cual resulta pertinente efectuar un análisis de la institución procesal de las costas para definir su contenido, alcance y aplicación frente a los procesos que cursan ante esta jurisdicción. (...) [El artículo 171 del Decreto 01 de 1984-CCA] partía de la base de las siguientes premisas: i) la regla general era que la condena en costas procedía en todos los procesos respecto de la parte vencida en el proceso, incidente o recurso; ii) no era posible decretar una condena en costas en los procesos de nulidad simple y en los electorales, y iii) la condena se determinaba a partir de un criterio objetivo ya que no era relevante el comportamiento de las partes para la procedencia de la misma, en los términos del artículo 392 del CPC. El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 subrogó el artículo 171 del CCA. El nuevo texto es el siguiente: “En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil”.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 392 / LEY 446 DE 1998 - ARTÍCULO 55 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 171 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 188 / LEY 2080 DE 2021 - ARTÍCULO 47

**NORMATIVIDAD APLICABLE / VIGENCIA DE LA NORMA / NORMA PROCESAL APLICABLE / EVOLUCIÓN NORMATIVA / NATURALEZA DE LAS COSTAS PROCESALES / ELEMENTOS DE LA CONDENA EN COSTAS / FINALIDAD DE LA CONDENA EN COSTAS / IMPOSICIÓN DE COSTAS PROCESALES / ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / FUNCIÓN**

## **JURISDICCIONAL / REGULACIÓN NORMATIVA DE LA CONDENA EN COSTAS**

La nueva regulación introdujo un criterio subjetivo para la condena en costas dado que es necesario que se verifique por parte del juez la conducta asumida por las partes. En tal virtud, los elementos configurativos de esta disposición son los siguientes: La condena en costas procede en toda clase de procesos, con excepción de las acciones públicas también conocidas como contencioso objetivo o de pura legalidad. La condena en costas en los procesos en los que se ventilen intereses subjetivos, individuales o particulares deberá tener en cuenta la conducta asumida por las partes y se podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso. Mediante sentencia C-043 de 2004 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la norma con apoyo en la hermenéutica previamente fijada por esta Corporación según la cual la condena en costas solo es procedente cuando la parte vencida actúa de manera temeraria, malintencionada o de mala fe. (...) el legislador introdujo un criterio subjetivo para la condena en costas y, por tanto, se apartó de la regulación del Código de Procedimiento Civil que tradicionalmente las estableció a cargo de la parte vencida en el proceso. En la actualidad la norma contenida en el artículo 171 del CCA - subrogada por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998- continúa vigente y se aplica a los procesos que iniciaron su trámite en vigencia del Decreto 01 de 1984, de conformidad con la norma de transición contenida en el inciso tercero del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011-CPACA. El criterio subjetivo es la regla aplicable para la tasación de las costas para aquellos procesos, incidentes y recursos que se rijan por las disposiciones del CCA.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 308 / LEY 446 DE 1998 - ARTÍCULO 55 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 171

**NOTA DE RELATORÍA:** Al respecto, consultar sentencia de 18 de febrero de 1999; Exp. 10775; C.P. Ricardo Hoyos Duque y de la Corte Constitucional C 043 de 2004.

**INTERÉS PÚBLICO / CONCEPTO DE CONDENA EN COSTAS / CONCEPTO DE COSTAS PROCESALES / NATURALEZA DE LAS COSTAS PROCESALES / ELEMENTOS DE LA CONDENA EN COSTAS / FINALIDAD DE LA CONDENA EN COSTAS / IMPOSICIÓN DE COSTAS PROCESALES / ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / FUNCIÓN JURISDICCIONAL / REGULACIÓN NORMATIVA DE LA CONDENA EN COSTAS / NORMATIVIDAD APLICABLE / VIGENCIA DE LA NORMA / NORMA PROCESAL APLICABLE / EVOLUCIÓN NORMATIVA**

La Ley 1437 de 2011-CPACA al regular el instituto de las costas en materia procesal modificó el criterio establecido por la Ley 446 de 1998 para acoger, de nuevo, el objetivo que se aplica con independencia de la conducta procesal de los litigantes. (...) Retornó a un criterio objetivo que no atiende a la subjetividad o elemento volitivo de las partes o sujetos procesales. Se estableció una regla general según la cual en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas con independencia, se insiste, del comportamiento de las partes. La excepción a la regla general es que no será procedente la condena en costas en los procesos en los que se “ventile un interés público”, por tal motivo corresponde definir qué se debe entender por “interés público” para efectos de la condena en costas. (...) la expresión “interés público” necesariamente debe ser asimilada a “acciones públicas, contencioso objetivo o de mera constitucionalidad y/o legalidad” en atención al principio de interpretación del efecto útil de las normas. (...) la única forma de imprimirle un efecto útil y eficacia real a la norma es equiparar “interés público” a “medios de control públicos” (...) en los procesos contencioso subjetivos en los que se ventilen intereses particulares o individuales de las entidades públicas o de los particulares procederá la condena en costas a la parte vencida, sin importar si es demandante o demandada, en los términos establecidos por las normas procesales generales a las que remite la disposición. (...) el CPACA

efectuó una integración normativa con las normas contenidas en el CPC, hoy en día Ley 1564 de 2012-Código General del Proceso, especialmente los artículos 365 y 366 que establecen las reglas para la condena en costas y el trámite para su liquidación.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 365 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 366

**NOTA DE RELATORÍA:** Al respecto, consultar sentencia de la Corte Constitucional C 499 de 1998; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

**EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCIÓN / PROCESO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / CARGA PROCESAL / INTERÉS PÚBLICO / CONCEPTO DE CONDENA EN COSTAS / CONCEPTO DE COSTAS PROCESALES / NATURALEZA DE LAS COSTAS PROCESALES / ELEMENTOS DE LA CONDENA EN COSTAS / FINALIDAD DE LA CONDENA EN COSTAS / IMPOSICIÓN DE COSTAS PROCESALES / ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / FUNCIÓN JURISDICCIONAL**

El objetivo del legislador es que el ejercicio del derecho de acción a través de los medios de control se haga de manera responsable, leal y seria, tanto así que consagró la posibilidad de que aun en los procesos en que se ventile un interés público (contencioso objetivo) sea procedente y viable la condena en costas siempre y cuando se acredite que la demanda se presentó con “manifiesta carencia de fundamento legal”. El artículo 188 del CPACA fijó (i) la regla general de la procedencia de las costas en los procesos contencioso administrativos; además (ii) definió la excepción a la regla, esto es, los procesos en que se ventile un interés público y, por último, (iii) consagró una excepción a la excepción, puesto que será posible condenar en costas incluso en los procesos contencioso objetivos sobre la condición de que se acredite que la demanda carece por completo de fundamento legal. Esta hermenéutica garantiza el principio interpretativo del efecto útil de las normas; se adecúa de manera sistemática con el propósito del legislador de promover el ejercicio recto y responsable del derecho de acción y permite darle un entendimiento apropiado a la expresión “en todo caso” con la cual el legislador estableció, como excepción a la excepción, la posibilidad de condenar en costas aun en los procesos en los que se ventile un interés público. (...) la mejor interpretación de la disposición es aquella que promueve la efectividad y aplicabilidad de la norma a través sistematicidad entre los incisos primero y segundo del artículo 188 ibidem, que garantiza la aplicación de la regla general -condena en costas para la parte vencida, demandante o demandada, en cualquier tipo de procesos- salvo en los que se ventile un interés público (acciones públicas ) y, en todo caso, en este tipo de asuntos será procedente la condena en costas al demandante cuando se advierta que la demanda carece por completo de fundamento legal porque se castiga el ejercicio infundado e irresponsable del derecho de acción, al promover un desgaste innecesario del aparato jurisdiccional.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 188

**CÁLCULO DE LA CONDENA EN COSTAS / CONCEPTO DE CONDENA EN COSTAS / CONCEPTO DE COSTAS PROCESALES / LIQUIDACIÓN DE COSTAS PROCESALES / LIQUIDACIÓN DE LA CONDENA EN COSTAS / MONTO DE LA CONDENA EN COSTAS / TARIFA DE LA CONDENA EN COSTAS /**

[E]xisten disposiciones especiales en el CPACA que regulan la imposición de costas. En estos eventos específicos el operador judicial dará aplicación preferente a la norma especial sobre la general, como por ejemplo el artículo 255 CPACA, modificado por el artículo 70 de la Ley 2080 de 2021- sobre recurso extraordinario de revisión cuando se declara infundado. En este caso concreto los

recurrentes serán ser condenados en costas no con fundamento en el artículo 255 del CPACA sino con apoyo en el artículo 188 de la misma codificación toda vez que para la fecha de presentación del recurso -lo cual se hace a través de una nueva demanda- no había sido expedida la Ley 2080 de 2021 que expresamente estableció que la sentencia que lo declare infundado condenará en costas y perjuicios al recurrente. (...) para efectos de la condena en costas y la fijación en agencias en derecho se tendrán en cuenta las disposiciones normativas del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura. Además, considera prudente fijar como baremo el 50% de las sumas correspondientes en cada caso concreto según los máximos y mínimos definidos en la citada normativa, sin que esto impida que en determinados casos la fijación de las agencias en derecho pueda ser inferior o superior a ese porcentaje en atención a las particularidades de cada caso concreto.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 255 / LEY 2080 DE 2021 - ARTÍCULO 70 / ACUERDO PSAA16-10554

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ**

Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

**Radicación número: 11001-03-26-000-2019-00011-00(63217)**

**Actor: ARLEY ÁVILA CALERO Y OTRO**

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS**

**Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

**Asunto: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA - CAUSAL DE REVISIÓN POR PRUEBA RECOBRADA DESPUÉS DE DICTADA LA SENTENCIA**

*Síntesis del caso: unos extrabajadores de Pricol Alimentos SA demandaron en reparación directa a tres entidades porque permitieron que en el proceso liquidatorio de su antiguo empleador no les pagaran sus acreencias laborales. En primera instancia se negaron las pretensiones y, en segunda instancia se confirmó la decisión porque no acreditaron la existencia del daño. Los demandantes promovieron recurso extraordinario de revisión con fundamento en unos documentos recobrados después del fallo de segundo grado.*

La Sala decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte demandante (fls. 1 a 26 cdno. ppal.) en contra de la sentencia del 31 de enero de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo del Cundinamarca, Sección Tercera,

Subsección C (fls. 162 a 173 cdno. ppal.) que confirmó el fallo del 13 de abril de 2015 del Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Facatativá que negó las pretensiones.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Sentencia recurrida

El Tribunal Administrativo del Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C con sentencia de 31 de enero de 2018 resolvió el recurso de apelación y confirmó el fallo primera instancia que negó las súplicas por cuanto no se acreditó el daño consistente en *“la imposibilidad de que los demandantes fueran reintegrados a su trabajo o se les pagaran las correspondientes indemnizaciones, como consecuencia de la ‘ilegal e irregular’ liquidación de la sociedad Pricol Alimentos”* (fl. 115 cdno. ppal.).

Lo único probado fue que la justicia ordinaria laboral negó las pretensiones de los extrabajadores de Pricol Alimentos SA y solo condenó a dicha sociedad en dos procesos pero los beneficiarios no reclamaron el pago a la empresa durante la liquidación ni al patrimonio autónomo creado para el pago de esas contingencias.

### 2. La demanda

Mediante escrito radicado el 5 de noviembre de 2009 (fl. 96 cdno. ppal.) el señor Arley Ávila Calero y otros extrabajadores de Pricol Alimentos SA<sup>1</sup>, el Sindicato de Trabajadores de Pricol Alimentos (Sintrapricol) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria, el Cultivo y Proceso de Alimentos (Sinaltracinproa) por intermedio de apoderado judicial presentaron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo (CCA) con las siguientes súplicas:

---

<sup>1</sup> Los otros demandantes son: Luis Abadía Basto, Javier Alonso Tosse, Javier Ayala Reyes, Yúlder Barona Campas, Carlos Bedoya Jaramillo, Luis Fernando Cardona Reyes, Nelson Yesid Castañeda Poloche, Ricardo Castillo Moreno, Wárinton Castro, Luis Cuadrado Gutiérrez, Luis Alberto del Valle, Alexánder Domínguez Hoyos, Jhon Jairo Escobar Guzmán, Diego Fernando Flórez Loaiza, Jhon Flórez Reyes, Francisco Javier Gámez Mogollón, José Martín Gil Flórez, Héctor Guantiva Muñoz, Segundo Guerrero Arteaga, Carlos Eduardo Hernández Agudelo, Wilson Hernández Misas, Diego Izquierdo Mosqueda, Óscar López Bucurú, Fernando López Jiménez, Éimar Martínez Gómez, Jorge Mayor Jiménez, Luis Martín Meneses, José Mesa López, Rodolfo Molina Tafur, Luis Oscar Montes, Héctor Morales Cano, Jorge Morales Cardona, Gentil Muñoz López, Orlando Noriega, Leo Orozco Quiñones, Antonio Ortiz Bejarano, Jairo Ossa Castillo, Abelardo Paz Herrera, Sergio Quiceno López, Jorge Quintero Rodríguez, Jorge Quiñones Morán, Campo Quiroz Asmasa, José Rengifo Sinisterra, Diego Rivera Tovar, José Salamanca Casamachín, José Sánchez Muñoz, Marco Suárez Verdugo, Jáder Tabares Zapata, Nelson Valderrama García, Marino Villa Valencia, Hildebrando Zamora Cifuentes.

*“1. Declarar que la NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, NACIÓN-MINISTERIO DEL TRABAJO, NACIÓN-SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES son administrativamente responsables de los perjuicios materiales y morales causados a los accionantes, por la falta o falta en el servicio de la administración pública, debido a la omisión de sus deberes y obligaciones en la intervención que debían realizar de manera previa y posterior a la liquidación de la empresa ‘PRICOL ALIMENTOS S.A.’.*

*2. Como consecuencia de lo anterior se solicita condenar a la NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, NACIÓN-MINISTERIO DEL TRABAJO, NACIÓN-SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES a:*

*2.1. Pagar a los actores los perjuicios de orden material en modalidad de daño emergente, los cuales se estiman en la suma de CIENTO VEINTE MILLONES DE PESOS (\$120.000.000), o conforme a lo que resulte probado dentro del proceso, por concepto de pago de honorarios de abogado, sufragados por los actores en los procesos que ya se encuentran terminados.*

*2.2. Pagar a los actores perjuicios de orden material, por valor de CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES TREINTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$4.854.034.379), en modalidad de lucro cesante, proveniente de los salarios y prestaciones sociales legales y convencionales dejados de percibir, desde la fecha de los despidos de cada uno hasta el mes de marzo de 2012.*

*O en su defecto páguese por este perjuicio el valor máximo que resulte probado en el proceso y de acuerdo a lo reconocido por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado.*

*2.3. Pagar a los actores, o a quien legalmente sus derechos represente, perjuicios de orden moral, por valor de DOS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$2.946.840) (sic).*

*O en su defecto páguese por este perjuicio el valor máximo que resulte probado en el proceso y de acuerdo a lo reconocido por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, en razón del profundo dolor, la pena, el agobio, la angustia y la aflicción moral ocasionada a los actores como consecuencia del despido injusto, el cierre irregular de empresa, el desconocimiento de la protección foral, que los obligaron no solo a intentar numerosos y onerosos procesos, sin que sintieran el respaldo legal previsto por el legislador, pese a todos los intentos realizados.*

*2.4. Pagar a las organizaciones sindicales:*

*SINDICATO DE TRABAJADORES DE PRICOL ALIMENTOS ‘SINTRAPRICOL’ (...) SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA, EL CULTIVO Y PROCESO DE ALIMENTOS ‘SINALTRACINPROA’ (...)*

*O a quien legalmente sus derechos represente perjuicios de orden material por valor de 1,5% del salario básico mensual que sea ordenado a favor de cada uno de los demandantes, conforme a lo previsto en el artículo 24, literal a, de los estatutos de ‘SINTRAPRICOL’.*

*3. Las sumas de dinero reconocidas a favor de cada uno de mis poderdantes se indexarán conforme al ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, certificado por el DANE, hasta la fecha de la ejecutoria de la sentencia.*

*4. Las sumas reconocidas en las condenas anteriores causarán intereses de mora a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia hasta la fecha de pago total de la obligación, observando lo dispuesto por la*

*Corte Constitucional en la sentencia C-188 de marzo 29 de 1999 MP  
José Gregorio Hernández Galindo.*

*5. Condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandada”.  
(fls. 97 y 98 cdno. ppal. - mayúsculas sostenidas del texto original).*

Como fundamento fáctico de las pretensiones la parte demandante expuso lo siguiente: Pricol Alimentos SA efectuó despidos colectivos, violaciones al fuero sindical, cerró ilegalmente y cometió fraudes durante su liquidación; sin embargo, las demandadas se abstuvieron de cumplir sus funciones antes, durante y después del cierre de dicha empresa y por tanto los trabajadores no pudieron ser reintegrados a sus empleos u obtener alguna indemnización de su empleador.

### **3. La sentencia de primera instancia**

El Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Facatativá en providencia de 13 de abril de 2015 negó las pretensiones porque ninguna de las entidades omitió el cumplimiento de sus funciones, en efecto: a) los dos Ministerios no debían autorizar los despidos de los demandantes y, b) la Superintendencia de Sociedades solo adelantó un trámite de declaración de unidad de empresa que no estaba relacionado con la desvinculación y reintegro de los actores.

### **4. El recurso extraordinario de revisión**

El 19 de diciembre de 2018 (fl. 26 cdno. ppal.) la parte actora formuló recurso extraordinario de revisión en contra de la sentencia de segunda instancia con fundamento en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) porque recobró: 1) los informes 376 de noviembre de 2015, 383 de noviembre de 2017, 384 de marzo de 2018 y 386 de junio de 2018 del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, 2) el auto 1773 de 14 de septiembre de 2016 del Ministerio del Trabajo, que tenían la capacidad de cambiar el sentido de la decisión del tribunal ya que permitían conocer todo lo sucedido a los extrabajadores de Pricol Alimentos SA.

### **5. Trámite procesal**

Por auto del 20 de marzo de 2019 se ordenó oficiar al Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Facatativá para que remitiera el expediente 25269-33-31-703-2012-00125-01 (fl. 157 cdno. ppal.).

El 25 de septiembre de 2019 se admitió el recurso extraordinario de revisión y se ordenó notificar a la Nación-Ministerio de Salud y Protección Social, Nación-Ministerio del Trabajo, Superintendencia de Sociedades, agente del Ministerio Público y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fls. 177 a 178 cdno. ppal.).

El 10 de julio de 2017 el despacho sustanciador tuvo como pruebas las aportadas junto con el recurso extraordinario de revisión, las allegadas por las entidades con sus oposiciones y el expediente recibido en préstamo (fls. 278 a 280 cdno. ppal.).

## **6. Oposiciones al recurso extraordinario de revisión**

El Ministerio de Salud y Protección Social alegó que los hechos puestos de presente por los demandantes no se relacionaban con sus funciones y por tanto era innecesaria su comparecencia al proceso (fls. 201 a 206 cdno. ppal.).

El Ministerio del Trabajo advirtió que los documentos reseñados por los recurrentes pudieron ser incorporados antes de la sentencia atacada por tanto el recurso extraordinario no era la oportunidad para hacerlos valer (fls. 257 a 268 cdno. ppal.).

La Superintendencia de Sociedades resaltó que las recomendaciones de la OIT se efectuaron para que se investigaran posibles actos de discriminación sindical y esa cartera no tenía dentro de sus competencias adelantar esas actividades (fls. 227 a 235 cdno. ppal.).

## **7. Concepto del Ministerio Público**

El agente del Ministerio Público precisó que ningún documento de los enlistados en el recurso fue recobrado ya que los demandantes siempre tuvieron la posibilidad allegarlos al expediente antes de que se profiriera la sentencia cuestionada (fls. 217 a 225 cdno. ppal.).

## **II. CONSIDERACIONES**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia, 2) caso concreto, 3) conclusión y, 4) condena en costas.



## 1. Objeto de la controversia

Presentado el recurso de manera oportuna<sup>2</sup> la controversia planteada consiste en determinar si las pruebas allegadas con el recurso extraordinario son documentos encontrados y/o recobrados después de la sentencia impugnada que no pudieron ser aportados por los recurrentes y, además, si estos tenían la capacidad de cambiar el sentido de la decisión atacada.

El recurso se declarará infundado porque los documentos allegados no cumplen con los requisitos exigidos por el numeral 1 del artículo 250 del CPACA y que ha desarrollado la jurisprudencia de esta Corporación los cuales se expondrán en el alcance de la causal y se verificarán al resolver el caso concreto.

## 2. El caso concreto

Los recurrentes allegaron los informes 376 de noviembre de 2015 (fls. 121 a 126 cdno. ppal.), 383 de noviembre de 2017 (fls. 127 a 132 cdno. ppal.), 384 de marzo de 2018 (fls. 133 a 138 cdno. ppal.) y 386 de junio de 2018 (fls. 139 a 143 cdno. ppal.) del Comité de Libertad Sindical de la OIT y el auto 1773 de 14 de septiembre de 2016 del Ministerio del Trabajo (fls. 144 a 153 cdno. ppal.).

En el presente asunto la parte recurrente no invocó como fundamento del recurso una circunstancia de fuerza mayor para allegar la prueba ni tampoco adujo ni explicó que estas pruebas eran decisivas para el análisis del caso y que hubieran cambiado el sentido de la decisión.

En segundo término, respecto de los demás documentos<sup>3</sup> los recurrentes omitieron explicar, tal como lo señaló el Ministerio Público, cómo recobraron esas pruebas pues, en ningún aparte expresaron por qué llegaron a su poder hasta ahora o si estaban extraviados, ocultos, escondidos, perdidos o refundidos; la

---

<sup>2</sup> La sentencia impugnada quedó ejecutoriada el 15 de febrero de 2018 (fl. 178 cdno. ppal.) por tanto el recurso promovido el 19 de diciembre de 2018 (fl. 26 cdno. ppal.) fue presentado dentro del año previsto en el artículo 251 del CPACA.

<sup>3</sup> Los documentos aportados con el recurso dan cuenta de que en el caso 3027, adelantado por la queja elevada por Sintrapricol en contra del Gobierno Nacional, el Comité de Libertad Sindical de la OIT en el Informe 376 de 2015 hizo las siguientes recomendaciones: “a) el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar que, en el futuro, los procesos de liquidación de empresas den lugar a consultas y negociaciones con las organizaciones sindicales pertinentes; b) el Comité pide al Gobierno que: i) lleve a cabo a la brevedad una investigación exhaustiva sobre el posible carácter antisindical del despido de los trabajadores sindicalizados de la empresa, concomitante con la liquidación de la misma, y ii) le informe a la brevedad de los resultados de dicha investigación y que, en caso de que se verifiquen actos de discriminación antisindical, los mismos sean sancionados de manera efectiva y los trabajadores debidamente resarcidos, y c) el Comité pide adicionalmente al Gobierno que lo mantenga informado de los avances de los procesos judiciales relacionados con este caso”. (fl. 126 cdno. ppal.).

causal no se previó para enmendar la inactividad probatoria sino para superar las circunstancias que en su momento impidieron hacer valer una prueba dentro del proceso.

Aun si se obviara esa circunstancia, los interesados tampoco justificaron cómo esas pruebas podían cambiar el sentido de la decisión, carga argumentativa que les correspondía como sustento de la causal invocada y que no puede suplir la Sala oficiosamente.

### **3. Conclusión**

No prospera el recurso extraordinario de revisión porque no se acreditaron los supuestos de hecho que configuran la causal de revisión invocada.

### **4. Condena en costas**

La Sala advierte que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011-CPACA fue adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 razón por la cual resulta pertinente efectuar un análisis de la institución procesal de las costas para definir su contenido, alcance y aplicación frente a los procesos que cursan ante esta jurisdicción.

1) El artículo 171 del Decreto 01 de 1984-CCA previó: *“En todos los procesos, con excepción de los de nulidad y de los electorales habrá condena en costas para el litigante particular vencido en el proceso, incidente o recurso, en los términos del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil”*.

La norma partía de la base de las siguientes premisas: *i)* la regla general era que la condena en costas procedía en todos los procesos respecto de la parte vencida en el proceso, incidente o recurso; *ii)* no era posible decretar una condena en costas en los procesos de nulidad simple y en los electorales, y *iii)* la condena se determinaba a partir de un criterio objetivo ya que no era relevante el comportamiento de las partes para la procedencia de la misma, en los términos del artículo 392 del CPC.

2) El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 subrogó el artículo 171 del CCA. El nuevo texto es el siguiente: *“En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil”*.

La nueva regulación introdujo un criterio subjetivo para la condena en costas dado que es necesario que se verifique por parte del juez la conducta asumida por las partes. En tal virtud, los elementos configurativos de esta disposición son los siguientes:

i) La condena en costas procede en toda clase de procesos, con excepción de las acciones públicas también conocidas como contencioso objetivo o de pura legalidad.

ii) La condena en costas en los procesos en los que se ventilen intereses subjetivos, individuales o particulares deberá tener en cuenta la conducta asumida por las partes y se podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso.

iii) Mediante sentencia C-043 de 2004 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la norma<sup>4</sup> con apoyo en la hermenéutica previamente fijada por esta Corporación<sup>5</sup> según la cual la condena en costas solo es procedente cuando la parte vencida actúa de manera temeraria, malintencionada o de mala fe.

iv) De tal manera que el legislador introdujo un criterio subjetivo para la condena en costas y, por tanto, se apartó de la regulación del Código de Procedimiento Civil que tradicionalmente las estableció a cargo de la parte vencida en el proceso.

v) En la actualidad la norma contenida en el artículo 171 del CCA -subrogada por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998- continúa vigente y se aplica a los procesos que iniciaron su trámite en vigencia del Decreto 01 de 1984, de conformidad con la norma de transición contenida en el inciso tercero del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011-CPACA.

vi) El criterio subjetivo es la regla aplicable para la tasación de las costas para aquellos procesos, incidentes y recursos que se rijan por las disposiciones del CCA.

3) La Ley 1437 de 2011-CPACA al regular el instituto de las costas en materia procesal modificó el criterio establecido por la Ley 446 de 1998 para acoger, de nuevo, el objetivo que se aplica con independencia de la conducta procesal de los litigantes. El nuevo precepto prevé: *“Salvo en los procesos en que se ventile un*

---

<sup>4</sup> MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. 10.775, MP Ricardo Hoyos Duque.

*interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*".

De la norma objeto de análisis se pueden extraer las siguientes conclusiones:

i) Retornó a un criterio objetivo que no atiende a la subjetividad o elemento volitivo de las partes o sujetos procesales.

ii) Se estableció una regla general según la cual en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas con independencia, se insiste, del comportamiento de las partes.

iii) La excepción a la regla general es que no será procedente la condena en costas en los procesos en los que se "*ventile un interés público*", por tal motivo corresponde definir qué se debe entender por "interés público" para efectos de la condena en costas.

La Sala advierte que la expresión "*interés público*" necesariamente debe ser asimilada a "acciones públicas, contencioso objetivo o de mera constitucionalidad y/o legalidad" en atención al principio de interpretación del efecto útil de las normas<sup>6</sup>.

En efecto, todos los procesos que se adelantan ante esta jurisdicción, en últimas, tienen como finalidad la protección del interés público porque buscan definir controversias y litigios en los que participan entidades públicas y estas a su vez procuran la satisfacción del interés general. Sin embargo, este entendimiento amplio o extensivo de la norma conlleva una hermenéutica *ad absurdum* dado que esta perdería eficacia bajo ese específico entendimiento, pues no procedería la condena en costas en ningún proceso que se adelantara ante esta jurisdicción.

---

<sup>6</sup> "*Si la interpretación conforme a la Constitución de una determinada norma le resta a esta última todo efecto jurídico, lo que en realidad debería proceder es una declaratoria de inexecutable pura y simple. Ciertamente, en un evento como el mencionado, las dos decisiones -de executable condicionada y de inexecutable- serían, en la práctica, equivalentes, siendo la última mucho más acorde con los principios de eficacia del derecho y de seguridad jurídica. Resulta contrario a los principios mencionados, mantener en el ordenamiento una disposición que carece de toda eficacia jurídica, pues se contradice el principio del efecto útil de las normas generando, al mismo tiempo, una circunstancia que puede originar grave confusión e incertidumbre*" Corte Constitucional, sentencia C-499 de 1998, MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

De allí que la única forma de imprimirle un efecto útil y eficacia real a la norma es equiparar “interés público” a “medios de control públicos” (v.gr. nulidad por inconstitucionalidad, nulidad simple, nulidad electoral, entre otros).

En esa perspectiva en los procesos contencioso subjetivos en los que se ventilen intereses particulares o individuales de las entidades públicas o de los particulares (v.gr. medios de control de nulidad y restablecimiento; controversias contractuales; reparación directa, repetición, entre otros) procederá la condena en costas a la parte vencida, sin importar si es demandante o demandada, en los términos establecidos por las normas procesales generales a las que remite la disposición.

iv) Finalmente, el CPACA efectuó una integración normativa con las normas contenidas en el CPC, hoy en día Ley 1564 de 2012-Código General del Proceso, especialmente los artículos 365 y 366 que establecen las reglas para la condena en costas y el trámite para su liquidación, respectivamente.

4) El artículo 47 de la Ley 2080 de 21 de enero de 2021 adicionó el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011-CPACA. El texto integrado de la norma es el siguiente:

*“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.*

*Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: > **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” (negrillas adicionales).*

De la lectura de la disposición es posible establecer la finalidad y el propósito del legislador con esta nueva modificación.

El objetivo del legislador es que el ejercicio del derecho de acción a través de los medios de control se haga de manera responsable, leal y seria, tanto así que consagró la posibilidad de que aun en los procesos en que se ventile un interés público (contencioso objetivo) sea procedente y viable la condena en costas siempre y cuando se acredite que la demanda se presentó con “*manifiesta carencia de fundamento legal*”.

El artículo 188 del CPACA fijó (i) la regla general de la procedencia de las costas en los procesos contencioso administrativos; además (ii) definió la excepción a la regla, esto es, los procesos en que se ventile un interés público y, por último, (iii) consagró una excepción a la excepción, puesto que será posible condenar en

costas incluso en los procesos contencioso objetivos sobre la condición de que se acredite que la demanda carece por completo de fundamento legal.

Esta hermenéutica garantiza el principio interpretativo del efecto útil de las normas; se adecúa de manera sistemática con el propósito del legislador de promover el ejercicio recto y responsable del derecho de acción y permite darle un entendimiento apropiado a la expresión “*en todo caso*” con la cual el legislador estableció, como excepción a la excepción, la posibilidad de condenar en costas aun en los procesos en los que se ventile un interés público.

En efecto, si no se interpreta de manera armónica e integrada los dos incisos del artículo 188 del CPACA -adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021- se generaría una consecuencia absurda consistente en que solo habría condena en costas en una vía, esto es, solo para la parte actora y sobre la condición de que la demanda carezca por completo de fundamento legal, pero, no habría posibilidad en costas cuando la parte vencida fuera el extremo demandado, lo que contravendría el principio del efecto útil de las normas y el propósito del legislador de promover el ejercicio adecuado del derecho de acción.

En suma, la mejor interpretación de la disposición es aquella que promueve la efectividad y aplicabilidad de la norma a través de la sistematicidad entre los incisos primero y segundo del artículo 188 *ibidem*, que garantiza la aplicación de la regla general -condena en costas para la parte vencida, demandante o demandada, en cualquier tipo de procesos- salvo en los que se ventile un interés público (acciones públicas) y, en todo caso, en este tipo de asuntos será procedente la condena en costas al demandante cuando se advierta que la demanda carece por completo de fundamento legal porque se castiga el ejercicio infundado e irresponsable del derecho de acción, al promover un desgaste innecesario del aparato jurisdiccional.

5) Por último, es importante precisar que existen disposiciones especiales en el CPACA que regulan la imposición de costas. En estos eventos específicos el operador judicial dará aplicación preferente a la norma especial sobre la general, como por ejemplo el artículo 255 CPACA, modificado por el artículo 70 de la Ley 2080 de 2021- sobre recurso extraordinario de revisión cuando se declara infundado.

En este caso concreto los recurrentes serán condenados en costas no con fundamento en el artículo 255 del CPACA sino con apoyo en el artículo 188 de la

misma codificación toda vez que para la fecha de presentación del recurso<sup>7</sup> -lo cual se hace a través de una nueva demanda- no había sido expedida la Ley 2080 de 2021 que expresamente estableció que la sentencia que lo declare infundado condenará en costas y perjuicios al recurrente.

La Sala advierte que para efectos de la condena en costas y la fijación en agencias en derecho se tendrán en cuenta las disposiciones normativas del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura. Además, considera prudente fijar como baremo el 50% de las sumas correspondientes en cada caso concreto según los máximos y mínimos definidos en la citada normativa, sin que esto impida que en determinados casos la fijación de las agencias en derecho pueda ser inferior o superior a ese porcentaje en atención a las particularidades de cada caso concreto.

Las agencias en derecho por la intervención de los apoderados del Ministerio de Salud y Protección Social, del Ministerio del Trabajo, y de la Superintendencia de Sociedades se fijan en cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la ejecutoria de esta providencia para cada entidad en atención al concepto y los criterios definidos para su causación en el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, EN SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A :**

**1º) Declárase** infundado el recurso extraordinario de revisión promovido en contra de la sentencia del 31 de enero de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo del Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C.

**2º) Condénase** en costas a la parte recurrente. Por Secretaría, **liquídense e inclúyase**, por concepto de agencias en derecho, la suma equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la presente providencia.

---

<sup>7</sup> Es importante precisar que el recurso extraordinario de revisión se activa con la presentación de una nueva demanda que da origen a un nuevo proceso y, por consiguiente, no se tiene en cuenta la fecha del proceso primigenio sino de este nuevo trámite.

**3º)** Cumplido lo anterior y ejecutoriada la presente sentencia, por Secretaría **devuélvase** el expediente recibido en préstamo al juzgado de origen y **archívese** el presente expediente.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Presidente de la Sala  
Magistrado  
(Firmado electrónicamente)

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado  
(Firmado electrónicamente)

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado  
(Firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.