



COMPARTIDO POR:



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Bogotá, D. C., veintidós (22) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias
Demandado: Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Temas: Condena en costas. Análisis de la temeridad y mala fe

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Asunto

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia proferida el 29 de enero de 2025 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

1. Gustavo Antonio Duque Arias presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, en orden a que se declarara la nulidad del acto ficto producto de la solicitud de reconocimiento presentada el 18 de febrero de 2021, por medio del cual se negó el reconocimiento de la pensión por aportes.

2. Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó: i) el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación equivalente al 75% de lo devengado durante el año antes de la adquisición del estatus, esto el 15 de

¹ En adelante CPACA.



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

junio de 2017; ii) el cumplimiento del fallo de acuerdo con los artículos 189, 192, 194 y 195 del CPACA; iii) el reajuste de las sumas adeudadas; iv) el pago de los intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia; y v) la condena en costas a la entidad demandada.

1.1.2. Fundamentos fácticos

3. Como hechos relevantes se señalaron los siguientes²:

3.1. Gustavo Antonio Duque Arias nació el 15 de junio de 1957, por lo que actualmente cuenta con más de 60 años.

3.2. A través del acto demandado «se le reconoce a mi representado, la pensión de jubilación por aportes a la edad de 57 años, exigiéndole además 1.300 semanas de cotización, cuando la ley contempla que solo debía exigírsele 1.000 semanas de aportes, sin exigir el retiro definitivo del cargo para gozar de merecida pensión de jubilación por aportes como lo determinan el contenido de la Ley 71 de 1988, aunque debería acreditar 60 años de edad, como al efecto está demostrado».

3.3. De acuerdo con su historia laboral «posee más de 1.000 semanas de cotización a la docencia, más de 60 años de edad y fueron realizados sus aportes antes de 23 de junio de 2003, lo que le otorga derecho a la pensión de jubilación por aportes, de conformidad con la Ley 812 de 2003 y la Ley 71 de 1988, en compatibilidad con el salario por pertenecer al régimen anterior en cuanto a su pensión de jubilación, al momento de completar su [e]status pensional. (1.000 semanas de aportes y 60 años de edad)».

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

4. Como tales, se señalaron los artículos 7 de la Ley 71 de 1988; 15 de la Ley 91 de 1989; 6 de la Ley 60 de 1993; 115 de la Ley 115 de 1993; 279 de la Ley 100 de 1993; 81 de la Ley 812 de 2003; 1 y 2 del Decreto 3752 de 2003.

5. En cuanto al concepto de violación, expuso los siguientes argumentos³:

5.1. Los docentes vinculados hasta el 26 de junio de 2003 conservaban el régimen excepcional conformado por las leyes 33 y 62 de 1985, 71 de 1988 y 91 de 1989; sin embargo, para los educadores que ingresaran posteriormente el régimen pensional aplicable era el previsto en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, «de tal

² Índice 17 de Samai del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, actuación denominada: 20_MemorialWeb_Respuesta(.pdf) NroActua 17.

³ Índice 17 de Samai del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, actuación denominada: 20_MemorialWeb_Respuesta(.pdf) NroActua 17.



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

manera que el acto demandado desconoce el contenido de las normas transitorias que en el presente asunto, le resultan aplicables a mi mandante, pues si bien es cierto no contempló todas las posibilidades que pueden presentarse en la actividad laboral, si queda claro que los docentes que logren acreditar requisitos de disposiciones aplicables al sector público, por haber realizado aportes antes del 26 de junio de 2003, se encuentran en las disposiciones vigentes aplicables antes de la entrada en vigencia del artículo 81 de [la Ley] 71 de 1988 [...] mi representado al momento en que le fue negada su pensión de jubilación a los 60 años de edad, no le fue respetado el régimen de transición que trajo consigo la Ley 812 de 2003, pues se encontraba vinculado al sector docente, mucho antes que comenzara a surtir los efectos esta disposición normativa».

5.2. Ahora, «la Ley 812 de 2003, estableció que el régimen aplicable para los docentes que se encontraban vinculados antes del 26 de junio de 2003, al régimen de pensiones del sector público docente, extendió su aplicación a los docentes que lograban acreditar aportes al antiguo Seguro Social, por cuanto se trata de una disposición normativa aplicable a los docentes que estuvieran vinculados o no al 26 de junio de 2003, que tuvieran la necesidad de acreditar semanas de cotización al sector privado en el antiguo ISS» [sic].

5.3. En consecuencia, si un docente acreditó semanas de cotización al ISS seguramente ejerció ese cargo antes del 26 de junio de 2003, por lo que resultaría beneficiario del régimen de transición previsto en la Ley 812 de 2003.

1.2. Contestación de la demanda

6. El Fomag solicitó que se negaran las pretensiones del medio de control según las siguientes razones⁴:

6.1. Al demandante no le asistía el derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación en los términos solicitados, toda vez que se vinculó al servicio oficial docente después de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, esto es desde el 10 de septiembre de 2003 hasta el 12 de julio de 2005 y desde el 18 de julio de 2005 hasta la fecha de la presentación de la demanda.

1.3. La sentencia apelada

7. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia proferida el 29 de enero de 2025 negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte vencida⁵. Para tal efecto, luego de realizar un recuento de los preceptos

⁴ Índice 30 de Samai del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, actuación denominada 29_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda(.pdf) NroActua 30.

⁵ Índice 41 de Samai del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, actuación denominada: 43Sentencia_SO1220210084600Pensi(.pdf) NroActua 41.



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

legales y jurisprudenciales aplicables al asunto, observó lo siguiente:

7.1. El demandante no acreditó el cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder al reconocimiento de una pensión por aportes, puesto que alcanzar los 20 años cotizados en ejercicio del cargo de docente oficial no resultaba suficiente para ello, toda vez que era indispensable ostentar una vinculación como maestro para la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, lo cual no ocurrió, pues estuvo vinculado desde el año 2011, por lo tanto «su pensión de jubilación se rige por la Ley 100 de 1993 y sus modificaciones, excepto la edad que son 57 años».

1.4. El recurso de apelación

8. Gustavo Antonio Duque Arias solicitó que se revocara el numeral segundo de la sentencia de primera instancia⁶, con el que fue condenado en costas, toda vez que la sola negación de las pretensiones no implicaba per se tal declaración «tampoco el tiempo de duración del proceso ni la cuantía de las pretensiones son determinadoras de la condena en costas, se debe verificar que las mismas se encuentren debidamente probadas en el proceso, acorde a lo normado en el numeral 1 y 8 del Artículo 365 de la Ley 1564 de 2012 y el Artículo 188 del CPACA».

8.1. Asimismo, «en el expediente no obra material probatorio [que] soporte la existencia de costas y expensas procesales, ni de su causación, es decir, no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas o agencias en derecho a cargo del extremo pasivo, motivo por el cual no está llamada a prosperar los argumentos de apelación formulados por el extremo pasivo y, las entidades vinculadas al proceso, ya que no es posible comprobar el pago de los gastos ordinarios y que la actividad efectivamente realizadas por los abogados haya generado otro tipo de gastos para la parte accionada, esto es, que las agencias en derecho se causaron».

1.5. Trámite en segunda instancia

9. Por medio de auto del 20 de mayo de 2025⁷, el magistrado ponente admitió el recurso de apelación y prescindió de la etapa de alegatos, de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 247 del CPACA.

1.6. Concepto Ministerio Público

⁶ Índice 44 de Samai del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, actuación denominada: 44_MemorialWeb_Recurso-7600123330002021(.pdf) NroActua 44.

⁷ Índice 4 de Samai, actuación denominada: 4Autoqueadmite_09102025admiterecurs(.pdf) NroActua 4.



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

10. El procurador delegado ante esta corporación no emitió concepto en el presente asunto.

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

11. De acuerdo con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, lo que delimita la competencia del juez en segunda instancia⁸, se circunscribe a establecer ¿si procedía la condena en costas impuesta a la parte demandante por haber sido vencida en el proceso?

2.2. Marco normativo y jurisprudencial

2.2.1. La condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo

12. La norma que prevé la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo es el artículo 188 del CPACA que dispuso:

«Artículo 188. Condena en costas. 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.

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».

13. Para la Sala, la palabra «disponer» a la que hace referencia la norma enunciada, no presupone la causación de costas *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que haya lugar a su imposición, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución.

14. Por ello, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones, corresponde al

⁸ Pues así lo dispone el artículo 328 del CGP, que señala: «Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia».



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma⁹.

15. Esa ponderación se realiza teniendo en cuenta si existen acciones temerarias, dilatorias que obstruyan o dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento y de verificar que en el expediente aparezca probado si se causaron dichas costas.

2.2.2. En torno a la temeridad. Del principio de la buena fe y su tratamiento jurisprudencial

16. La Real Academia de la Lengua Española define la temeridad como un adjetivo, dicho de una persona excesivamente imprudente que arrostra peligros, o de una cosa dicha, hecha o pensada sin fundamento, razón o motivo. En igual sentido, de acuerdo con lo que señala el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, la temeridad procesal es una «actitud propia del que, resistiéndose a aceptar una pretensión legítima, abusa de la jurisdicción, ya ejercitando acciones totalmente infundadas, ya obstaculizando el proceso en el que se promueve de contrario una acción fundada»¹⁰.

17. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que la temeridad se da en 2 dimensiones: i) cuando se actúa de mala fe¹¹; y ii) cuando se acude a la administración de justicia de manera desmedida, por iguales hechos, sin una justificación razonable sobre dicho actuar¹².

18. La institución de la buena fe nace como regla moral regida por el honor y el crédito personal, luego como regla de derecho. En su origen, en Roma, la *fides* hacía referencia a las relaciones entre Dios y el hombre y se le daba su nombre cuando había cumplido a cabalidad lo que se decía o lo que se había prometido y entre las partes se actuaba de acuerdo con lo convenido. Es la fidelidad de la palabra al estar ligado a su propia declaración¹³.

⁹ En el mismo sentido - Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 1 de diciembre de 2016, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter., radicación 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014).

¹⁰ <https://dpej.rae.es/lema/temeridad-procesal>

¹¹ Sentencia T-502 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹² Ver entre otras, sentencias: SU-154 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-986 de 2004 M.P. Humberto Sierra Porto, T-410 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas, SU-168 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³ Schulz Fritz, Principios del Derecho Romano, editorial Civitas, Madrid, 2000, página 143.



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)

Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

19. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴, «[l]a buena fe (del latín, bona fides) es un principio general del derecho, consistente en el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto, hecho u opinión, o la rectitud de una conducta. Exige una conducta recta u honesta en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso. En ocasiones se le denomina "principio de probidad"», entiéndase por *probidad*, de conformidad con la Real Academia de la Lengua Española¹⁵, como *honradez*.

20. La Corte Constitucional en la sentencia C-540 de 1995¹⁶, sostuvo que «[l]a buena fe ha sido desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en al (sic) misma forma».

21. El principio de la buena fe surgió en el Código Civil, en especial, en su artículo 769 que establece:

«Artículo 769. <Presunción de buena fe>. La buena fe se presume, excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria.

En todos los otros, la mala fe deberá probarse»¹⁷.

22. Por su parte, el Código de Comercio en su artículo 835 dispone que «(s)e presumirá la buena fe, aún la exenta de culpa. Quien alegue la mala fe o la culpa de una persona, o afirme que ésta conoció o debió conocer determinado hecho, deberá probarlo». Este cuerpo normativo, en los artículos 863 y 871 prevé el principio de la buena fe como rector de los contratos en las etapas precontractual y contractual y su ejecución.

23. A su turno, el Código Contencioso Administrativo¹⁸ en su artículo 136, numeral 2, establecía que «[l]os actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe».

24. Actualmente, el desarrollo más importante del principio de la buena fe en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra en el artículo 83 de la Constitución Política de

¹⁴Tesoro Interamericano de Derechos Humanos. Principio de buena fe <https://www.corteidh.or.cr/sitios/tesoro/tr1938.htm#:~:text=NA%3A,la%20rectitud%20de%20una%20conducta>.

¹⁵ <https://dle.rae.es/probidad?m=form>.

¹⁶ Sentencia C-540 del 23 de noviembre de 1995. Magistrado ponente: Jorge Arango Mejía.

¹⁷ Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-540-95 del 23 de noviembre de 1995. Magistrado ponente: Jorge Arango Mejía.

¹⁸ Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

Colombia, el cual prevé:

«**Artículo 83.** Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas».

25. Así las cosas, la buena fe es uno de los principios generales del derecho que gobierna las relaciones entre la administración y los ciudadanos. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-475 del 29 de julio de 1992¹⁹ ha sostenido que el principio de la buena fe es aquel que exige, tanto a las autoridades, como a los particulares acomodar sus comportamientos y actuaciones a una conducta honesta y leal, tal y como lo haría una «persona correcta (*"vir bonus"*)». Así, la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica y se refiere a la «confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada».

26. En esa providencia la Corte Constitucional se refirió a la buena fe, así:

«La buena fe supone la existencia de una relación entre personas y se refiere fundamentalmente a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada. En las gestiones ante la administración, la buena fe se presume del particular y constituye guía insustituible y parámetro de acción de la autoridad. La doctrina, por su parte, ha elaborado diversos supuestos para determinar situaciones contrarias a la buena fe. Entre ellos cabe mencionar la negación de los propios actos (*venire contra factum proprium*), las dilaciones injustificadas, el abuso del poder y el exceso de requisitos formales, sin pretender con esta enumeración limitar el principio a tales circunstancias. **No es posible reducir la infracción de la buena fe a casos tipificados legalmente.** De ahí que la aplicación de este principio suponga incorporar elementos ético-jurídicos que trascienden la ley y le dan su real significado, suscitando en muchas ocasiones la intervención judicial para calificar la actuación pública según las circunstancias jurídicas y fácticas del caso». [Se resalta].

27. La Corte en la sentencia C-131 de 2004²⁰, en cuanto a la aplicación del principio de la buena fe, sostuvo:

«El mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que **las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el**

¹⁹ Sentencia T-475 del 29 de julio de 1992. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁰ Sentencia C-131 de 2004 del 19 de febrero de 2004. Magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández.



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico». [Se resalta].

28. El artículo 79 del Código General del Proceso²¹ señala que se presumirá que ha existido temeridad o mala fe en los siguientes casos: i) cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; ii) cuando se aduzcan calidades inexistentes; iii) cuando se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; iv) cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; v) cuando por cualquier otro medio se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; y vi) cuando se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas.

29. Así las cosas, el principio de rango constitucional de la buena fe presupone obligaciones recíprocas relacionadas con la confianza, seguridad y credibilidad; sin embargo, se ha considerado que este no constituye un postulado absoluto, sino que tiene límites demarcados por principios de igual o superior categoría constitucional, tales como la igualdad, la prevalencia del interés general, el desarrollo de la función administrativa, la legalidad, la moralidad, la eficacia, la economía, entre otros²².

30. De lo expuesto se advierte que para calificar una conducta se debe analizar la situación particular en cada caso, de cara a esos comportamientos honestos que se espera de los particulares cuando acuden a la administración. Valga resaltar que esa calificación de la conducta a efectos de determinar si se actuó bajo ese principio o no, corresponde a un análisis subjetivo que debe darse en el caso concreto, pero el derrotero será siempre la verificación de un actuar honesto de cada parte.

31. Estas consideraciones imponen la necesidad de demostrar que la persona cuya conducta se analiza actuó en forma deshonesta al momento de reclamar determinado derecho, es decir, la conducta de la cual se predique la mala fe debe i) ser previa al pronunciamiento en torno a un derecho; y ii) derivarse de un hecho concreto en que el beneficiario haya actuado en forma deshonesto con el propósito de acceder a ese derecho.

32. Corolario de lo dicho, en todos los actos de los particulares y de las autoridades

²¹ En lo sucesivo CGP.

²² Sentencia C-071 del 3 de febrero 2004. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis.



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

se presume la buena fe, razón por la cual, cuando se pretenda acreditar lo contrario, se debe desvirtuar que la conducta se amparó en tal principio. Para ello, quien lo alega debe direccionar su teoría del caso a demostrar una conducta deshonesta que le permitió el acceso a un derecho o beneficio a efectos de demostrar que actuó con desconocimiento de los postulados de la buena fe, o dicho en otras palabras, que se incurrió en conductas deshonestas o fraudulentas, en el trámite de la actuación que, a la postre, conllevó a otra situación en particular.

33. En este contexto, vale la pena recordar que la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación, en anterior oportunidad al resolver una demanda de lesividad, reflexionó que el obrar del particular mediante maniobras fraudulentas, como la presentación de documentos que no gozan de veracidad, o que contienen información que no revelan la realidad, indican una actuación temeraria e intencional, cuya finalidad es obtener beneficios a los cuales no tendría derecho sin ellos, lo que conlleva a reprochar dicha conducta con, por ejemplo, la devolución de los dineros recibidos como consecuencia del irregular reconocimiento de una prestación²³.

34. Así las cosas, por ejemplo, la utilización de un documento fraudulento, falso o apócrifo dentro de una actuación, y que ello desemboque en el reconocimiento de un derecho, permitiría desvirtuar la presunción de buena fe que gobierna los actos del peticionario.

2.3. Análisis sustancial

35. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones al considerar que no se había logrado desvirtuar la legalidad de los actos demandados y condenó en costas a la parte vencida.

36. Gustavo Antonio Duque Arias solicitó que se revocara el numeral segundo de la sentencia de primera instancia al considerar que la sola negación de las pretensiones no implicaba per se tal declaración «tampoco el tiempo de duración del proceso ni la cuantía de las pretensiones son determinadoras de la condena en costas, se debe verificar que las mismas se encuentren debidamente probadas en el proceso, acorde

²³ Sentencia del 25 de abril de 2002, Sección Segunda, Subsección A, Exp. 1783-01, Magistrada Ponente: Ana Margarita Olaya Forero. «Así mismo se confirmará la orden de reintegro de los dineros que hubiera percibido el demandado por concepto de la pensión de jubilación, dada la mala fe con que actuó en sede gubernativa, como quiera que de manera malintencionada presentó unas certificaciones que no corresponde a la verdad, para dolosamente hacerse acreedor a una prestación de la cual era consciente que no tenía derecho, los cuales quiso demostrar asaltando la buena fe de la administración. Este hecho, por sí solo, demuestra el torcido proceder del actor; por tal virtud, merece el condigno castigo de devolver las sumas que recibió sin tener derecho a ellas, debidamente actualizadas, como bien lo ordenó el a quo. (Negrillas fuera de texto original).».



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

a lo normado en el numeral 1 y 8 del Artículo 365 de la Ley 1564 de 2012 y el Artículo 188 del CPACA».

37. En ese orden, como el único reparo expuesto en el escrito de apelación se circunscribió a la decisión de condenar en costas al demandante, sobre el particular, el *a quo* encontró que había lugar a condenar en costas a la parte actora con sustento en lo que siguiente:

«32. De conformidad con el artículo 188 del CPACA y el artículo 365.1 del C.G.P. se condenará en costas a la parte demandante, por ser la parte vencida.

33. Se fija como agencias en derecho en esta instancia el 3% de lo pedido, ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 366.4 del C.G.P. y el artículo 5° del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura».

38. En efecto, el *a quo* acudió a un criterio objetivo valorativo para condenarla, de acuerdo con lo señalado en el artículo 365 del CGP. De la lectura de la norma se observa que varias de las situaciones por las que se impone el pago de las costas del proceso están relacionadas con el hecho de que una de las partes resultare vencida en el juicio, sin que para tal efecto indique la necesidad de verificar la temeridad o mala fe.

39. Sin embargo, tal conclusión se deriva de una lectura aislada del artículo 188 del CPACA, pues el enunciado deóntico *dispondrá* que establece la norma puede asimilarse a *decidirá*, lo que no necesariamente implica concluir un criterio eminentemente objetivo y que suprima el subjetivo valorativo, con base en el cual es necesario analizar la conducta de las partes al interior del proceso.

40. Sobre el particular, esta Subsección ha señalado que el vocablo *disponer*, tiene una segunda acepción en el diccionario de la Real Academia Española que significa: «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse», lo que implica que aludido enunciado según el cual «la sentencia *dispondrá* sobre la condena en costas», el cual no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio, sino que exige un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma²⁴.

41. Asimismo, cuando la norma señala que la liquidación y ejecución se regirá por las normas del Código de Procedimiento Civil [hoy Código GGP] no implica que deba atenderse a las reglas allí señaladas para los eventos en que procede la condena en costas, sino que, en caso de acreditar su causación, la liquidación y

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 1 de diciembre de 2016, radicado 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014) M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

ejecución seguirá esas disposiciones. A efectos de una mayor comprensión del argumento expuesto, a continuación, se transcribe la norma aludida:

«**Artículo 188. *Condena en costas.*** 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».

42. De lo anterior se advierte que la remisión a las normas del procedimiento civil está precedida de una coma, que permite entender que toda sentencia debe emitir un pronunciamiento sobre la condena en costas y que solo en caso de encontrar acreditada su causación para efectos de su liquidación y ejecución debe acudir al CGP.

43. Ahora bien, la adición de la Ley 2080 de 2021 al artículo 188 del CPACA refuerza el argumento relativo a la necesidad de analizar la conducta de las partes, pues deja en evidencia que debe evaluarse si la demanda se presentó con manifiesta carencia de fundamento legal, es decir, aun cuando el demandante haya sido vencido en el proceso y no se haya advertido una conducta temeraria o de mala fe que implique ser condenado en costas, esta procederá si se observa que no tenía fundamento legal.

44. De esta manera, está claro que el legislador no pretendió imponer al juez la necesidad de condenar en costas cuando una las partes fue vencida, sino la de pronunciarse sobre esas costas, sobre la base de un juicio subjetivo valorativo.

45. Este juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento²⁵. Al respecto, esta Corporación ha acudido a los criterios señalados en el artículo 79 del CGP a efectos de establecer los eventos en los que se puede concluir que se ha actuado con temeridad o mala fe, esto es cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones

²⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 1 de diciembre de 2016, radicado 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

o citas deliberadamente inexactas.

46. De acuerdo con lo expuesto, frente a la condena de las costas el juez debe realizar un análisis subjetivo valorativo, en tanto para decidir si condena es necesario que i) revise la conducta de las partes en el proceso; y ii) en el expediente, identifique si las referidas costas se causaron.

47. Distinto es que, luego de concluir que hay lugar a condenar en costas, la cuantía de la condena se fije en atención a lo dispuesto en el CGP y a la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal [Acuerdo 1887 de 2003 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, modificado por el Acuerdo PSAA13-9943 de 2013].

48. En este sentido, la condena en costas no procede automáticamente por el solo hecho de que una de las partes resulte vencida en el proceso. El juez debe emitir siempre un pronunciamiento sobre ellas, pero su imposición requiere un análisis subjetivo valorativo de la conducta procesal de aquellas, con verificación de si hubo temeridad, mala fe o manifiesta carencia de fundamento legal.

49. En el caso concreto, el *a quo* no realizó el análisis subjetivo valorativo en torno a la conducta procesal de las partes para determinar si existieron actuaciones temerarias, de mala fe o con manifiesta carencia de fundamento legal que justificaran la imposición de costas. La condena impuesta, por tanto, constituye una medida arbitraria y discrecional, sin que del expediente se adviertan comportamientos orientados a entorpecer o dilatar el trámite.

50. En consecuencia, como esta Sala no evidenció que en esa instancia el demandante hubiese actuado de forma temeraria o con mala fe, ni se advirtió conducta o circunstancia irregular en el transcurso del trámite procesal, que habilitara la condena en costas, se revocará la condena impuesta en primera instancia, por no haberse efectuado el análisis aquí expuesto.

2.4. Costas en segunda instancia

51. En esta instancia, como no se evidenció que la parte vencida actuase con temeridad o mala fe, ni se advirtió conducta o circunstancia irregular en el transcurso del trámite procesal, la Sala se abstendrá de condenar en costas.

3. Conclusión



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

35. Con fundamento en lo expuesto, la Sala concluye que Gustavo Antonio Duque Arias no actuó en forma temeraria, ni con desconocimiento de los postulados de la buena fe, razón por la cual no procedía la condena impuesta por el *a quo*.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso - Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Primero. Revocar el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia proferida el 29 de enero de 2025 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En su lugar, se dispone: no condenar en costas de primera instancia, de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente providencia

Segundo. Confirmar en lo demás la sentencia proferida el 29 de enero de 2025 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda presentada por Gustavo Antonio Duque Arias contra la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Tercero. No condenar en costas en esta instancia.

Cuarto. Efectuar las anotaciones correspondientes en la plataforma Samai del Consejo de Estado.

Quinto. Notificar esta decisión en los términos del artículo 205 del CPACA.

Devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones en el aplicativo Samai.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.



Radicado: 76001-23-33-000-2021-00846-01 (0910-2025)
Demandante: Gustavo Antonio Duque Arias

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado electrónicamente

ELIZABETH BECERRA CORNEJO
Firmado electrónicamente
Aclara voto

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

VMT