

COSTAS PROCESALES - Concepto



Las costas procesales han sido definidas por la doctrina, la jurisprudencia y la ley. El profesor Hernando Morales las concibe como aquellos gastos en los cuales una parte debe incurrir para la obtención de una declaración judicial sobre un derecho. Por su parte, para el profesor Hernán Fabio López, las costas constituyen una carga económica que se encuentra a cargo de quien obtuvo una decisión desfavorable. (...) Desde el punto de vista de la doctrina, la condena en costas se justifica debido a que “la actuación de la ley no debe representar una disminución patrimonial para la parte a favor de la cual se realiza, siendo interés del comercio jurídico que los derechos tengan un valor posiblemente puro y constante”. En palabras de Chiovenda: “[E]l juicio, como medio de conseguir el ejercicio del derecho, no puede conducir sino a la declaración de éste en su mayor y posible integridad; el derecho, según ya dije al ocuparme de la doctrina romana, debe reconocerse como si lo fuese en el momento de interponerse la demanda; todo lo que fue necesario para este reconocimiento, es disminución del derecho y debe reintegrarse al sujeto del derecho mismo, a fin de que éste no sufra detrimento por causa del pleito. (...) Las costas deben participar de todos los privilegios, de todas las ventajas que son propias del mismo derecho a fin de que la declaración de éste no produzca disminución alguna en el patrimonio”.

COSTAS PROCESALES – Procedencia / COSTAS PROCESALES – Diferencias en la jurisdicción civil y la jurisdicción contenciosa antes de la entrada en vigencia del CPACA

En lo que respecta a la procedencia de las costas procesales, antes de la promulgación de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)- existía un tratamiento disímil entre los procesos de conocimiento de la jurisdicción civil y los correspondientes a la jurisdicción Contenciosa Administrativa. En efecto, el artículo 171 del derogado Código Contencioso Administrativo, disposición que había sido modificada por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, señalaba lo siguiente: “Condena en costas. 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”. Como puede observarse, esta norma permitía que el juez en los procesos judiciales regulados por el Código Contencioso Administrativo, al analizar la conducta asumida por las partes, pudiera condenar en costas a la parte vencida en el proceso, incidente o recurso. De allí que se entendiera que la condena en costas involucraba una valoración y ponderación subjetiva pues para que esta se produjera era necesario analizar la conducta desplegada por la parte vencida para determinar si esta había incurrido en temeridad, abuso del derecho o mala fe. Esta aproximación era distinta a la orientación del Código de Procedimiento Civil, y se conserva en el nuevo Código General del Proceso en el sentido de que la condena en costas recae sobre la parte vencida en el proceso o sobre aquella a quien se le resuelve de forma desfavorable ciertos actos procesales. De esta suerte, se ha entendido que el juez realiza un análisis de naturaleza objetiva. (...) Con todo, esta aproximación divergente desaparece con la promulgación de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el cual establece en su artículo 188: “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”. De esta forma, con excepción de los procesos en los que se discuta un interés público, en la respectiva sentencia el juez resolverá sobre la condena en costas, recurriendo para su determinación a las normas de procedimiento civil, en atención a lo dispuesto por el propio artículo 188 del CPACA y el artículo 306 del mismo Código.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 171 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 188 / LEY 1564 DE 2012 – ARTICULO 361

PAGO DE COSTAS PROCESALES EN SENTENCIAS PROFERIDAS CONTRA EL ISS – Su pago corresponde a Colpensiones

Una interpretación armónica de los artículos 3º y 35 del Decreto 2013 de 2012, permite concluir que por expreso mandato legal se impuso a Colpensiones la obligación de cumplir con los fallos de tutela relacionados con la administración del régimen de prima media con prestación definida y con las sentencias judiciales que además de lo anterior, afecten a los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte. Es importante destacar que las anteriores normas no impusieron a Colpensiones la obligación de cumplir la totalidad de los fallos de tutela o procesos judiciales en los que fuera parte el I.S.S., sino únicamente aquellos que correspondan a las características señaladas en el párrafo anterior. (...) Si de acuerdo con los artículos 3º y 35 del Decreto 2013 de 2012 corresponde a Colpensiones cumplir con los fallos de tutela o procesos judiciales relacionados con la administración del régimen de prima media con prestación definida o que afecten los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte, lo lógico y consecuente es que también se encuentre obligada dicha institución a asumir el pago de la condena en costas que se haya ordenado en las respectivas decisiones. En efecto, al trasladarse a Colpensiones las funciones que venía desarrollando el ISS relacionadas con la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida, aquel organismo por razones de una eficiente continuidad del servicio y de seguridad jurídica de los usuarios y personas que se hayan visto afectadas por dicho servicio, debe seguir cumpliendo los compromisos adquiridos por esta última así como también las obligaciones legales o judiciales que se hayan derivado o se deriven de dicha administración, pues precisamente cuando a una entidad se le transfiere el ejercicio de funciones que venía desarrollando otra entidad que entra en liquidación, se subroga, como es lógico, en las obligaciones y derechos derivadas de la función transferida y de la cual es deudor y titular el organismo o entidad que debe ser disuelta, como lo permite el parágrafo 1º del artículo 52 de la Ley 489 de 1998. (...) Igualmente, como la condena en costas es parte integrante de la sentencia que profiere el administrador de justicia, su cumplimiento impone acatar, no solamente lo dispuesto frente a las pretensiones o excepciones objeto de litigio sino también lo ordenado respecto a las costas judiciales. De esta suerte, como Colpensiones tiene a su cargo el cumplimiento de fallos de tutela y sentencias que estén relacionadas con la administración del régimen de prima media con prestación definida o que afecten los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte, y la condena en costas procesales es parte del fallo de tutela o la sentencia judicial que cumple con estas características, debe necesariamente concluirse que corresponde también a esta entidad cumplir con lo ordenado por la autoridad judicial respecto a las costas procesales.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2013 DE 2012 / LEY 1151 DE 2002 – ARTICULO 155

NOTA DE RELATORÍA: Reserva legal levantada mediante auto de 2 de abril de 2018

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Bogotá D.C., primero (1º) de abril de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00537-00(2192)

Actor: MINISTERIO DEL TRABAJO

El Ministerio del Trabajo pregunta a la Sala si corresponde al Instituto de Seguros Sociales (I.S.S.) en liquidación o a Colpensiones pagar las costas procesales que tienen como origen procesos judiciales de naturaleza pensional en los cuales fue vencido el referido Instituto.

I. ANTECEDENTES

En el escrito de la consulta, el Ministerio del Trabajo presentó a la Sala las siguientes consideraciones:

1. Al entrar en liquidación el Instituto de Seguros Sociales, surgieron posiciones divergentes frente a la entidad que tiene a su cargo el pago de las costas procesales originadas en procesos judiciales de naturaleza pensional que tuvo a su cargo el I.S.S.
2. Una primera postura considera que el pago de las costas judiciales está a cargo de Colpensiones en virtud de lo señalado por el artículo 35 del Decreto 2013 de 2012¹, el cual estableció que corresponde a esta cumplir “las sentencias judiciales...relacionadas con la función de administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida”. Igualmente entiende que estos pagos deben realizarse acudiendo a los gastos de administración señalados en el artículo 20 de la Ley 100 de 1993².
3. Por el contrario, una segunda postura sostiene que el pago de las costas judiciales está a cargo del I.S.S en liquidación en su calidad de parte vencida dentro del proceso judicial. Además, las referidas costas no corresponden a “gastos que afecten a los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte ni están relacionados con la función de administración del Régimen de Prima Media

¹ “Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones”.

² “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

con Prestación Definida”. Igualmente de acuerdo con esta posición, el I.S.S. en liquidación deberá pagar las costas con cargo a la masa de liquidación.

4. Con todo, ambas posturas están de acuerdo en que el pago de las costas no puede afectar los recursos que integran el Fondo de Prestaciones de Vejez, Invalidez y Muerte por estar estos sujetos a una destinación específica.

5. En las sentencias condenatorias contra el I.S.S. en liquidación es posible identificar dos condenas. Una primera que impone la obligación de pagar la prestación de vejez, invalidez o muerte al demandante y una segunda que ordena pagar a este las costas en que tuvo que incurrir como consecuencia del proceso.

6. En lo que respecta a la primera condena, debe tomarse en cuenta lo señalado por el inciso 4º del artículo 35 del Decreto 2013 de 2012, texto que señala:

“...Las sentencias que afecten a los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte, o relacionadas con la función de administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida serán cumplidas por COLPENSIONES”.

7. Por su parte, en lo referente a la condena sobre las costas procesales, no debe olvidarse que los recursos que integran el Fondo de Prestaciones de Invalidez, Vejez y Muerte solamente pueden ser afectados con los reconocimientos relacionados con el pago de prestaciones del Sistema General de Pensiones, en atención a lo dispuesto por el literal b) del artículo 32 de la Ley 100 de 1993 que establece:

“El Régimen de Prima media con Prestación Definida, tendrá las siguientes características:

b) Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley...”.

8. Las costas procesales no corresponden a prestaciones del Sistema General de Pensiones.

9. En atención a lo señalado por el artículo 32 del Decreto-ley 254 de 2000³, modificado por la Ley 1105 de 2006, normativa que regula el trámite de liquidación de una entidad del orden nacional: i) los pagos de todas las obligaciones de una entidad que se encuentra en etapa de liquidación deben hacerse con cargo a la masa de liquidación, ii) los pagos debe realizarse atendiendo la prelación de créditos establecida por la propia ley y iii) las obligaciones condicionales o litigiosas se pagan con recursos de la masa de la liquidación, una vez se hagan exigibles.

10. La condena en costas al I.S.S. en liquidación da lugar a un pasivo que debe pagarse.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio del Trabajo formula la siguiente **PREGUNTA:**

“¿A quién corresponde pagar las costas judiciales que tienen su origen en procesos en los cuales fue vencido el ISS, hoy en liquidación: a la entidad en

³ “Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”.

liquidación o a Colpensiones, que asumió la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y la administración del fondo común?”

II. CONSIDERACIONES

A. Costas del proceso

Las costas procesales han sido definidas por la doctrina, la jurisprudencia y la ley. El profesor Hernando Morales las concibe como aquellos gastos en los cuales una parte debe incurrir para la obtención de una declaración judicial sobre un derecho⁴. Por su parte, para el profesor Hernán Fabio López, las costas constituyen una carga económica que se encuentra a cargo de quien obtuvo una decisión desfavorable⁵.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia nacional, las costas procesales han sido entendidas en forma similar al señalarse:

“Es preciso recordar que las costas constituyen la erogación económica que debe efectuar la parte vencida en un proceso judicial, y están conformadas tanto por las expensas como por las agencias en derecho. Las primeras corresponden a los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo, pero distintas al pago de apoderado, esto es, los impuestos de timbre, los honorarios de los auxiliares de la justicia, y en general todos los gastos surgidos en el curso de aquel. Por su parte, las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora que pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho”⁶.

El nuevo Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, en su artículo 361 señala que las costas procesales se encuentran conformadas por “la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”⁷.

⁴ “El concepto de costas equivale, en general, al de gastos que es preciso hacer para obtener la declaración judicial de un derecho; ello quiere decir, por una parte, que de él se excluyen los gastos que no son consecuencia directa del proceso propiamente dicho y los inútiles para el mismo”. Hernando Morales M., Curso de Derecho Procesal Civil, parte general, 4ª edición, Ediciones Lerner, p. 508.

⁵ “Las costas son la carga económica que debe afrontar quien no tenía la razón, motivo por el que obtuvo decisión desfavorable y comprende, a más de las expensas erogadas por la otra parte, las agencias en derecho, o sea el pago de los honorarios de abogado que la parte gananciosa efectuó y a la que le deben ser reintegradas”. Hernán Fabio López, Instituciones del Derecho Procesal Civil Colombiano, Dupre Editores, Undécima edición, 2012, p. 1059. Por su parte Jaime Azula Camacho señala respecto a las costas procesales: “Es la principal obligación procesal, y consiste en la cantidad que la parte vencida en el proceso o en determinada actuación le corresponde pagar a la vencedora por concepto de gastos útiles o necesarios que esta haya realizado como consecuencia de esta gestión.

Implica que todos los gastos del proceso corran a cargo de una parte, la cual no solo sufraga los causados por ella, sino los efectuados por su contraparte. Su justificación – como afirma CHIOVENDA- “encuétrase en que la actuación de la ley no debe representar una disminución patrimonial para la parte a favor de la cual se realiza; siendo el interés del comercio jurídico que los derechos tengan un valor posiblemente puro y constante”. Jaime Azula Camacho, Manual de Derecho Procesal, Tomo I, Novena edición, Editorial Temis S.A., 2008, p. 261.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Radicación número: 68001-23-15-000-2003-00933-01(AP). “Siguiendo planteamientos de la doctrina nacional, la jurisprudencia de esta Corporación ha explicado que las costas, esto es, “aquella erogación económica que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en un proceso judicial”¹, están conformadas por dos rubros distintos: las expensas y las agencias en derecho”. Corte Constitucional. Sentencia del 27 de enero de 2004, C-089/02. Véase igualmente: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 30 de abril de 2012, Radicación número: 11001-03-26-000-2011-00060-00(42126).

⁷ Por su parte, a partir de la lectura del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil las costas procesales se definieron bajo los siguientes términos: “Las costas procesales, en los términos del artículo 392 del Código de

Frente a la justificación que inspira la figura de las costas procesales, existen distintas posiciones. Por ejemplo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha considerado que las costas procesales no corresponden a una indemnización de perjuicios ni tampoco constituyen una sanción en contra de la parte demanda⁸. Para la Corte, su propósito consiste en restituir los desembolsos de aquella parte que fue llamada a juicio o resultó vencedora al término del debate procesal⁹.

Postura distinta ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación, conforme a la cual la condena en costas es una institución de derecho procesal cuyo propósito es el de sancionar a la parte que resulta derrotada en un proceso, incidente o recurso¹⁰.

Desde el punto de vista de la doctrina, la condena en costas se justifica debido a que “la actuación de la ley no debe representar una disminución patrimonial para la parte a favor de la cual se realiza, siendo interés del comercio jurídico que los derechos tengan un valor posiblemente puro y constante”¹¹. En palabras de Chiovenda:

“[E]l juicio, como medio de conseguir el ejercicio del derecho, no puede conducir sino a la declaración de éste en su mayor y posible integridad; el derecho, según ya dije al ocuparme de la doctrina romana, debe reconocerse como si lo fuese en el momento de interponerse la demanda; todo lo que fue necesario para este reconocimiento, es disminución del derecho y debe reintegrarse al sujeto del derecho mismo, a fin de que éste no sufra detrimento por causa del pleito. (...) Las costas deben participar de todos los privilegios, de todas las ventajas que son propias del mismo derecho a fin de que la declaración de éste no produzca disminución alguna en el patrimonio”¹².

En lo que respecta a la procedencia de las costas procesales, antes de la promulgación de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)- existía un tratamiento disímil entre los procesos de conocimiento de la jurisdicción civil y los correspondientes a la jurisdicción Contenciosa Administrativa. En efecto, el artículo 171 del derogado Código Contencioso Administrativo, disposición que había sido modificada por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, señalaba lo siguiente:

Procedimiento Civil, consisten en un resarcimiento de los gastos realizados por el litigante vencedor, cuando existe controversia, para hacer efectivos los derechos cuyo reconocimiento clama ante la justicia” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 30 de abril de 2012, Radicación número: 110010203000-2008-01760-00.

⁸ “De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra”. Corte Constitucional. Sentencia del 21 de marzo de 2013, C-157/13.

⁹ “Se trata, pues, de restituir los desembolsos realizados por quienes presentaron una demanda o fueron llamados a juicio y salieron favorecidos del debate procesal”. Corte Constitucional. Sentencia del 12 de febrero de 2013, C-102/03.

¹⁰ “La institución de la condena en costas es una figura de derecho procesal que busca sancionar a la parte que resulta vencida en un proceso, incidente o recurso, teniendo ésta que efectuar erogaciones económicas a cargo de la parte vencedora, correspondientes a las expensas y las agencias en derecho. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 25 de agosto de 2011, Radicación número: 25000-23-26-000-1996-02052-03(39030). “La condena en costas es una institución del derecho procesal cuyo fin es sancionar a la parte que resulta vencida en un proceso, incidente o recurso”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 4 de julio de 2013, Radicación número: 08001-23-31-000-2007-01000-02(1440-12). Véase igualmente: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 13 de septiembre de 2012, Radicación número: 05001-23-31-000-2007-00467-01(18563), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 7 de junio de 2012, Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00155-01(18163).

¹¹ Azula Camacho, p. 261.

¹² José Chiovenda, La condena en costas, Leyer, 2006, p. 34.

“Condena en costas. 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”.

Como puede observarse, esta norma permitía que el juez en los procesos judiciales regulados por el Código Contencioso Administrativo, al analizar la conducta asumida por las partes, pudiera condenar en costas a la parte vencida en el proceso, incidente o recurso. De allí que se entendiera que la condena en costas involucraba una valoración y ponderación subjetiva¹³ pues para que esta se produjera era necesario analizar la conducta desplegada por la parte vencida¹⁴ para determinar si esta había incurrido en temeridad, abuso del derecho o mala fe¹⁵.

Esta aproximación era distinta a la orientación del Código de Procedimiento Civil¹⁶, y se conserva en el nuevo Código General del Proceso en el sentido de que la condena en costas recae sobre la parte vencida en el proceso o sobre aquella a quien se le resuelve de forma desfavorable ciertos actos procesales¹⁷. De esta suerte, se ha entendido que el juez realiza un análisis de naturaleza objetiva¹⁸.

¹³ “El artículo 171 del C.C.A. es una norma especial redactada ad hoc para regular lo relativo a la condena en costas dentro del proceso contencioso administrativo, de cuya lectura se deduce inequívocamente la voluntad legislativa de condicionar la condena en costas a la evaluación de la conducta procesal de las partes. Por ello, debe entenderse que esta disposición define un carácter subjetivo de la responsabilidad por el reembolso de dichas costas, es decir una responsabilidad que sólo opera cuando existe una conducta reprochable atribuible a la parte vencida”. Corte Constitucional. Sentencia del 27 de enero de 2004, C-043/04.

¹⁴ “De la norma mencionada se desprende que en esta regulación se establece la igualdad procesal, al disponer que en todos los procesos podrá haber condena en costas contra la parte vencida en el juicio, que le exige al juez una valoración y ponderación subjetivas, pues esta se deberá ejercer teniendo en cuenta “la conducta asumida por las partes”, exigencia que se traduce en que no basta que se haya vencido a la parte sino que se hace necesario analizar la conducta asumida por ella”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 13 de septiembre de 2012, Radicación número: 05001-23-31-000-2007-00467-01(18563). Véase igualmente: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 7 de junio de 2012, Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00155-01(18163).

¹⁵ “La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que sólo cuando el Juez, al valorar la conducta de las partes comprueba que hubo uso abusivo de los medios procesales, se encuentra facultado para proceder a condenar en costas.

También ha dicho que “no es la ausencia de razón en la pretensión u oposición lo que hace sujeto de la sanción a la parte sino su conducta abusiva que implique un desgaste innecesario para la administración y para la parte vencedora”; de esta manera, se ha abstenido de condenar en costas cuando no encuentra probado que la conducta asumida por la parte vencida denota temeridad, abuso del derecho o mala fe”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 4 de julio de 2013, Radicación número: 08001-23-31-000-2007-01000-02(1440-12).

¹⁶ “Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”. Código de Procedimiento Civil, artículo 392.

¹⁷ “En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe”. Ley 1564 de 2012, artículo 365.

¹⁸ “La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365”. Corte Constitucional. Sentencia del 21 de marzo de 2013, C-157/13. “El ordenamiento procesal civil adopta un criterio objetivo, no sólo para la condena, pues “se condena en costas al vencido en el proceso, incidente o recurso, independientemente de las causas del vencimiento”³, sino también para la determinación de aquellas en cada uno de sus componentes, siguiendo en este punto la teoría moderna procesal pues, como lo señala Chioyenda, “la característica moderna del principio de condena en costas consiste precisamente en hallarse condicionada al vencimiento puro y simple, y no a la intención ni al comportamiento del vencido (mala fe o culpa)”⁴. En efecto, aún cuando el carácter de costas judiciales dependerá de la causa y razón que motivaron el gasto, y la forma en que se efectuó⁵, su cuantificación está sujeta a criterios

La diferencia mencionada fue advertida en su oportunidad por la jurisprudencia colombiana:

“De otra parte, se hace notar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han señalado en forma reiterada que, a diferencia de lo previsto en el Código de Procedimiento Civil, en los procesos contencioso administrativos la condena en costas no opera automáticamente y en forma objetiva a favor de la parte vencedora, sino que su declaración está sujeta a una valoración de la conducta de la parte vencida que permita calificarla como temeraria o constitutiva de abuso de sus atribuciones y derechos procesales y, además, se encuentre probada...”¹⁹

Con todo, esta aproximación divergente desaparece con la promulgación de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el cual establece en su artículo 188:

“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”.

De esta forma, con excepción de los procesos en los que se discuta un interés público, en la respectiva sentencia el juez resolverá sobre la condena en costas, recurriendo para su determinación a las normas de procedimiento civil, en atención a lo dispuesto por el propio artículo 188 del CPACA y el artículo 306 del mismo Código²⁰.

De esta suerte, la determinación de las costas bajo la Ley 1437 de 2011 se realiza de forma objetiva sin que sea necesario que el juez analice la conducta de las partes.

B. El caso concreto

A partir de la lectura del texto de la pregunta elevada en la consulta, entiende la Sala que los procesos referidos en el interrogante planteado son procesos ya terminados y fallados en forma desfavorable al I.S.S.

previamente establecidos por el legislador, quien expresamente dispuso que “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación” (C.P.C., artículo 392-8). Corte Constitucional. Sentencia del 27 de enero de 2004, C-089/02. “Esta norma sigue un criterio objetivo en esta materia: se condena en costas al que ha perdido, sin que sea necesario analizar por qué perdió”. Corte Constitucional. Sentencia del 3 de junio de 1998, C-274/98. “Nuestro Código de Procedimiento Civil adopta un criterio objetivo en lo relativo a la condena en costas: se condena en costas al vencido en el proceso, incidente o recurso, independientemente de las causas del vencimiento. No entra el juez, por consiguiente, a examinar si hubo o no culpa en quien promovió el proceso, recurso o incidente, o se opuso a él, y resultó vencido”. Corte Constitucional. Sentencia del 26 de octubre de 1995, C-480/95. “Entendidas entonces las costas como aquella erogación económica que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida judicialmente, que en este caso es la demandada, no es procedente acudir a los criterios sugeridos en la alzada para que se exonere de su pago, pues ni siquiera el principio de gratuidad consagrado en el CPT y SS Art. 39 da lugar a ello. De ahí que la argumentación del ISS, basada en el actuar precedido de la buena fe y la conducta procesal del demandado, no sirve de fundamento para exonerar de las costas a la parte vencida, pues la fijación de las costas está sustentada en criterios legales y objetivos”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 16 de octubre de 2013, Radicación No. 45261.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 23 de agosto de 2012, Radicación número: 66001-23-31-000-2003-00644-02.

²⁰ “En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

En este contexto procederá la Sala a responder el interrogante elevado por el Ministerio de Trabajo. Para ello, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el Decreto 2013 de 2012, normatividad que además de ordenar la supresión y liquidación del I.S.S.²¹, estableció reglas particulares que permiten resolver el problema jurídico objeto de estudio. Así el artículo 3º del mencionado decreto dispone:

“Excepcionalmente, con el objeto de no afectar la prestación del servicio público en pensiones, y por un término no superior a seis (6) meses, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación seguirá ejerciendo la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentren en curso al momento de entrada en vigencia del presente decreto. El cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a Colpensiones.

Una vez notificadas las órdenes de tutela el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación procederá de inmediato a comunicar a Colpensiones el contenido de la decisión y suministrará los soportes y documentos necesarios que aún se encuentren en su poder para que Colpensiones proceda a su cumplimiento. De lo anterior, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación informará al Juez competente”.

Igualmente, el artículo 35 del Decreto 2013 de 2012 dispone:

“El Instituto de Seguros Sociales en liquidación continuará atendiendo los procesos judiciales en curso derivados de su gestión como administradora del régimen de prima media con prestación definida, por el término de tres (3) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto. Vencido dicho término, los procesos deberán ser entregados a Colpensiones entidad que continuará con el trámite respectivo.

Durante ese mismo término el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, tendrá a su cargo la sustanciación de los trámites y la atención de las diligencias prejudiciales y judiciales convocadas y notificadas con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto.

Las sentencias judiciales que afecten a los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte, o relacionadas con la función de administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida serán cumplidas por Colpensiones”.

Una interpretación armónica de los artículos 3º y 35 del Decreto 2013 de 2012, permite concluir que por expreso mandato legal se impuso a Colpensiones la obligación de cumplir con los fallos de tutela relacionados con la administración del régimen de prima media con prestación definida y con las sentencias judiciales que además de lo anterior, afecten a los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte.

Es importante destacar que las anteriores normas no impusieron a Colpensiones la obligación de cumplir la totalidad de los fallos de tutela o procesos judiciales en los que fuera parte el I.S.S., sino únicamente aquellos que correspondan a las características señaladas en el párrafo anterior.

²¹ Decreto 2013 de 2012, artículo 1º.

Encuentra la Sala plenamente justificada esta disposición pues en virtud de lo dispuesto por los artículos 155 de la Ley 1151 de 2007²² y 1º del Decreto 2011 de 2012²³, Colpensiones tiene a su cargo la administración del régimen de prima media con prestación definida, y en consecuencia tiene la facultad de dar cumplimiento a lo ordenado por las autoridades judiciales en fallos de tutela o sentencias que estén relacionadas con la administración del régimen de prima media con prestación definida o afecten los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte. No puede perderse de vista que esta entidad tiene la facultad para:

“1. Resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, incluyendo aquellas que habiendo sido presentadas ante el Instituto de Seguros Sociales (ISS), o la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, no se hubieren resuelto a la entrada en vigencia del presente decreto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 5o del mismo.

2. Pagar la nómina de pensionados que tenía a cargo el Instituto de Seguros Sociales (ISS), como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

3. Ser titular de todas las obligaciones con los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Instituto de Seguros Sociales (ISS), y de los afiliados de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom.

4. Administrar los Fondos de Reservas de Prestaciones de Vejez, Invalidez y Muerte que administraba el Instituto de Seguros Sociales (ISS), de que trata la Ley 100 de 1993.

5. Efectuar el recaudo de los aportes al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en las cuentas y con los mecanismos que la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones establezca para tal efecto”²⁴.

Si de acuerdo con los artículos 3º y 35 del Decreto 2013 de 2012 corresponde a Colpensiones cumplir con los fallos de tutela o procesos judiciales relacionados con la administración del régimen de prima media con prestación definida o que afecten los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte, lo lógico y consecuente es que también se encuentre obligada dicha institución a asumir el pago de la condena en costas que se haya ordenado en las respectivas decisiones.

En efecto, al trasladarse a Colpensiones las funciones que venía desarrollando el ISS relacionadas con la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida²⁵, aquel organismo por razones de una eficiente continuidad

²² “Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle”. Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, artículo 155,

²³ “A partir de la fecha de publicación del presente decreto, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones inicia operaciones como administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida”. Decreto 2011 de 2012, por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, y se dictan otras disposiciones artículo 1º.

²⁴ Decreto 2011 de 2012, artículo 3º.

²⁵ “Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los

del servicio y de seguridad jurídica de los usuarios y personas que se hayan visto afectadas por dicho servicio, debe seguir cumpliendo los compromisos adquiridos por esta última así como también las obligaciones legales o judiciales que se hayan derivado o se deriven de dicha administración, pues precisamente cuando a una entidad se le transfiere el ejercicio de funciones que venía desarrollando otra entidad que entra en liquidación, se subroga, como es lógico, en las obligaciones y derechos derivadas de la función transferida y de la cual es deudor y titular el organismo o entidad que debe ser disuelta, como lo permite el parágrafo 1º del artículo 52 de la Ley 489 de 1998 que dispone:

“El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos”.

De allí que el Decreto 2013 de 2012 haya ordenado que los fallos de tutela y las sentencias relacionadas con la función de administración del régimen de prima media, la cual le fue trasladada a Colpensiones como consecuencia de la liquidación del Instituto de Seguros Sociales fueran cumplidas por esta última, es decir, subroga las obligaciones que debía cumplir el instituto liquidado en cabeza de Colpensiones, sin hacer ningún tipo de distinción frente a los pagos que se deben realizar como consecuencia de las providencias emitidas en contra del Instituto.

Igualmente, como la condena en costas es parte integrante de la sentencia que profiere el administrador de justicia, su cumplimiento impone acatar, no solamente lo dispuesto frente a las pretensiones o excepciones objeto de litigio sino también lo ordenado respecto a las costas judiciales. De esta suerte, como Colpensiones tiene a su cargo el cumplimiento de fallos de tutela y sentencias que estén relacionadas con la administración del régimen de prima media con prestación definida o que afecten los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte, y la condena en costas procesales es parte del fallo de tutela o la sentencia judicial que cumple con estas características, debe necesariamente concluirse que corresponde también a esta entidad cumplir con lo ordenado por la autoridad judicial respecto a las costas procesales.

Con fundamento en las anteriores consideraciones,

La Sala RESPONDE:

1. “¿A quién corresponde pagar las costas judiciales que tienen su origen en procesos en los cuales fue vencido el ISS, hoy en liquidación: a la entidad en

beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.

Colpensiones será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones”. Ley 1151 de 2007, artículo 155. Véase igualmente: “Que el mismo artículo 155 de la citada Ley 1151 de 2007 establece que Colpensiones asumirá los servicios de aseguramiento de pensiones de los afiliados al régimen de Prima Media con Prestación Definida, para lo cual determinó que el Gobierno en ejercicio de sus facultades constitucionales debería proceder a la liquidación de Cajanal, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales en lo que a pensiones se refiere”. Decreto 2013 de 2012, Considerando.

liquidación o a Colpensiones, que asumió la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y la administración del fondo común?

Corresponde a Colpensiones pagar las costas judiciales que tienen su origen en procesos en los cuales fue vencido el ISS, hoy en liquidación, en virtud de lo señalado en los artículos 3º y 35 del Decreto 2013 de 2012.

Remítase al señor Ministro del Trabajo y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NÁMEN VARGAS
Consejero de Estado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala