



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

Sincelejo, cuatro (4) de febrero de dos mil quince (2015)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

**TEMAS:** LAS COSTAS EN EL RÉGIMEN  
PROCESAL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO REGULADO  
POR LA LEY 1437 DE 2011

**INSTANCIA:** SEGUNDA

Decide la Sala Unitaria de Decisión<sup>1</sup>, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra auto del 22 de enero de 2015, proferido por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORA DE SINCELEJO, mediante el cual se condenó en costas a la parte accionante, a causa de que se declaró probada la excepción interpuesta por la parte accionada DEPARTAMENTO DE SUCRE de “falta de legitimación en la causa por pasiva”, teniendo en cuenta lo establecido en el Código General del Proceso artículo 365 y en el artículo 188 del C.P.A.C.A.

### **1. ANTECEDENTES**

BERNABETH DEL CARMEN BAÑOS MARTELO, presentó demanda en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, DEPARTAMENTO DE SUCRE - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE

---

<sup>1</sup> Artículo 125 del C.P.C.A.C.A.



SUCRE y FIDUPREVISORA S.A., con el fin que se declarara la nulidad del acto administrativo S.E.O.P.S.M 2573 de fecha 15 de octubre de 2013, notificado el día 22 de octubre de la misma anualidad, expedido por la Secretaría de Educación Departamental de Sucre; y como consecuencia de lo anterior, se condene al reconocimiento y pago de la sanción moratoria; conforme a la Ley 1071 de 2006. De igual forma, al pago de los intereses moratorios indexados a la fecha, de las cesantías reconocidas, mediante resolución **Nº 641 DE 03 DE SEPTIEMBRE DE 2010** de conformidad con la Ley 1071 de 2006.

El *A-quo* a través de auto interlocutorio, de fecha 22 de enero de 2015, dispuso condenar en costas a la demandante BERNABETH DEL CARMEN BAÑOS MARTELO, al considerar que la excepción -falta de legitimación en la causa por pasiva-, propuesta por los demandados, Departamento de sucre – Secretaria de Educación, tuvo la vocación de ser declarada probada por la respectiva sala.

Manifiesta el despacho que, el motivo de su decisión, es en primera medida, que el acto administrativo acusado fue expedido por el secretario de Educación Departamental en nombre y representación de la nación – fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio en el ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 y el Decreto 2831 de 2005; dándole Competencia al Secretario de Educación Departamental para que pueda expedir el acto administrativo, actuando como agente de la nación – ministerio de educación, consagrando en la Ley 962 en el artículo 56 donde dice que en materia de prestaciones sociales, queda a cargo del secretario de educación de los entes territoriales o de quien haga las veces.

También aduce la sala que para complementación de lo expuesto anteriormente, en el Decreto 2831 en su artículo 3, menciona, que el trámite de las solicitudes de prestaciones sociales de los docentes para ser reconocida; el trámite se lo dará el secretario de educación territorial o quien haga sus veces, pero actúa en nombre de la nación – ministerio de educación nacional – fondo de prestaciones sociales del



magisterio.

Asimismo expresa el referido despacho, que la Ley 91 de 1989 establece la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como organismos especial para manejar todo lo concerniente a las prestaciones sociales de los docentes, teniendo los docentes un régimen especial, previamente explicado esto, y en el entendido que la demandante, si bien trabaja en el ámbito departamental y que el secretario de educación Departamental quien expidió el acto acusado no lo hizo como agente del gobernador sino de la nación; entonces según la sala no es posible que se pueda entrar a demandar al departamento de sucre porque no tiene ninguna responsabilidad.

También manifiesta la sala, que el Departamento de Sucre no resultaría afectado por el resultado del presente proceso, entendiéndose que de conformidad con lo establecido en el artículo 138 del C.P.A.C.A; que hace referencia al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; Se tiene que vincular directamente a la entidad que expide el acto administrativo y quien tiene la legitimidad para defenderlo es claramente la entidad que expide dicho acto; siendo así aduce el recinto, que quien expidió el acto fue el Secretario de Educación del Departamento de Sucre, pero como agente de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Por las anteriores consideraciones el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Sincelejo procedió a declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y por consecuencia de esto, condeno en costas a la parte demandante teniendo en cuenta lo establecido en el Código General del Proceso artículo 365 y en artículo 188 de C.P.A.C.A; las cuales ordenó se liquidaran por Secretaria y se fijan las agencias en derecho en el 2% del valor de las pretensiones. De igual forma, las partes quedaron notificadas por estrado.



## **2. EL RECURSO DE APELACIÓN<sup>2</sup>**

La parte actora, interpuso en término, dentro de la audiencia, recurso de apelación en contra de la decisión en comento, en torno a la condena en costas (MINUTO 14:54 a 15:21 y 18:39 – 19:54) manifiesta que en el tema de reconocimiento de intereses moratorios, debe contabilizarse el término y si la entidad incumplió lo establecido en la Ley 1071, dado que en el mismo intervienen varias entidades y por ello no es arbitrario ni temerario incluirlos, por lo que debe estar clara la responsabilidad de cada ente.

## **3. CONSIDERACIONES**

Según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., el Tribunal Administrativo de Sucre, es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptible de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia.

El inciso numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A, dispone que, “*el auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.*”, por lo tanto este Despacho procederá a resolver el recurso interpuesto por la parte demandante, en el punto de la condena en costas impuesta a la accionante.

### **3.1. PROBLEMAS JURÍDICOS:**

Con fundamento en los anteriores planteamientos del recurrente, entra el Tribunal a dilucidar el siguiente problema jurídico:

¿Cuál es el régimen establecido en el C.P.A.C.A. para la condena en costas y en que decisiones del juez debe considerarse sobre el tema?

---

<sup>2</sup> Flio 84 a 86 C. Ppal.



Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Sala abordará los siguientes temas: **i)** Las costas en el régimen procesal contencioso administrativo regulado por la Ley 1437 de 2011, y **ii)** El caso concreto.

### **3.2. LAS COSTAS EN EL RÉGIMEN PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY 1437 DE 2011:**

En primer lugar, es necesario poner en claro qué se entiende por el concepto costas.

El lexicón, en su acepción condenar en, define las costas como:

***“condenar a alguien en ~s.***

*1. loc. verb. Der. En lo civil, hacerle pagar los gastos que ha ocasionado a sus contrarios en el juicio; y en lo criminal, agravar accesoriamente el castigo con el pago total o parcial de los gastos.”<sup>3</sup>*

Ya el diccionario especializado, nos menciona sobre las costas procesales:

*“Conjunto de gastos necesario generado en la mayoría de los procesos y que habrán de pagar las partes, ya sea cada una de ellas en la medida en que los haya ocasionado, ya una sola, si resulta “condenada en cosas”.  
...”<sup>4</sup>*

Como puede inferirse, las costas, de acuerdo a la regulación legal, pueden ser consideradas, procesalmente hablando como:

- Una carga procesal, es decir, como aquél imperativo que emana de las normas procesales con ocasión al proceso, en cabeza de las partes, no exigible coercitivamente y cuya no ejecución acarrea para el renuente, consecuencias jurídico procesales desfavorables.

<sup>3</sup> El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia, (en línea) [www.rae.es](http://www.rae.es) consultada el 27 de julio de 2010.

<sup>4</sup> Diccionario Jurídico Espasa. Madrid: Espasa Calpe S.A., 2002. p. 441.



- Una obligación procesal impuesta a una o a ambas partes, como derecho subjetivo de contenido patrimonial<sup>5</sup> de donde se desprende el correlativo derecho procesal<sup>6</sup> en caso de imposición de la obligación a una de las partes, y a favor de la parte contraria.

Así las cosas, las costas en los procesos civiles y contencioso administrativos, entendidos como gastos procesales, es decir, como la asunción del valor de algunos actos procesales por las partes (notificaciones, honorarios de los auxiliares de la justicia, gastos procesales fijados al inicio del proceso, artículo 171 numeral 4 del C.P.A.C.A.) son claramente una carga procesal, de cuyo incumplimiento se puede derivar consecuencias procesales negativas, como por ejemplo la parálisis del proceso, el desistimiento tácito de la demanda (artículo 178 *ibidem*), etc.

Por otra parte, las costas ya entendidas como el costo que deben asumir las partes por el hecho de iniciar o resistir un proceso, para lo cual deben no solo cubrir los gastos procesales como cargas antes enunciados, sino que deben asumir el valor de la representación judicial que necesariamente debe estar presente en los procesos contencioso administrativos en donde se introducen pretensiones subjetivas (nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales) a través de abogado titulado e inscrito (artículos 24 y 25 del Decreto 196 de 1971), conocido este rubro como agencias en derecho, son valores que se impone cubrir para el ejercicio adecuado del derecho de acción o de contradicción, claramente son una obligación procesal que debe ser asumida en principio por quien ejerce el derecho, valga reiterar, de acción o contradicción, y que se queda como obligación procesal asumida por cada parte o se convierte en derecho a favor de una de ellas, de acuerdo a la regulación legal que el legislador consagre con relación a la condena en costas.

---

<sup>5</sup> DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo I, p. 9.

<sup>6</sup> *Ibidem*. p. 8.



Sobre este punto, nos enseña el profesor MORALES MOLINA<sup>7</sup>, que las diferentes teorías que soportan la condena en costas, son las siguientes:

- Que cada parte pague lo suyo, es decir, se impone a cada parte la carga de cubrir los costos que por su actuar se imponen.
- Que todo lo pague el vencido, es decir, las cargas procesales impuestas a lo largo del proceso a cada parte, adicionado en las agencias en derecho, se imponen de manera automática y objetiva a la parte vencida, por lo que a partir de éste momento la carga se convierte en una obligación procesal que debe asumir el vencido y un derecho procesal a favor de quien sacó adelante el proceso, incidente o recurso.
- Que la carga u obligación de satisfacer el valor total, esté condicionada a ciertos elementos subjetivos como la culpa del vencido, lo que debe valorarse en la sentencia, es decir, la carga sólo se convierte en obligación y en el correlativo derecho, previa la verificación del elemento subjetivo de la responsabilidad al interior del proceso, lo que efectivamente debe valorarse por el juez en la decisión de fondo.

De acuerdo a nuestras regulaciones adjetivas, el Código de Procedimiento Civil, claramente se inclina frente a la teoría objetiva, dado que el artículo 392 numeral 1, en su redacción introducida por el artículo 42 de la Ley 794 de 2003, establece una condena automática para el vencido, quien debe correr con el costo de los gastos ocasionados en el proceso y debidamente soportados en el expediente, y las agencias en derecho.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo adoptado a través de la Ley 1437 de 2011, a diferencia del Código

---

<sup>7</sup> Este aparte es desarrollado con base en el siguiente texto: MORALES MOLINA, Hernando. CURSO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Parte General. Bogotá: Editorial ABC, 1991. p. 562 a 564.



Contencioso Administrativo, se inclina igualmente por la teoría objetiva al remitir de forma directa en el tema de las costas la regulación adjetiva civil, es decir, el artículo 188 del C.P.A.C.A. debe interpretarse en concordancia con el artículo 392 del C.P.C., ya citado, por lo que claramente en este punto el proceso contencioso administrativo sufre una importante modificación al pasar del régimen subjetivo (artículo 171 del C.C.A. en su redacción modificada por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998) en donde la condena estaba sujeta a la valoración que el juzgador realizaría de la conducta procesal del vencido, **a uno objetivo en donde quien pierde el proceso asume de forma automática la condena por este concepto.**

En igual sentido regula la costas el Código General del Proceso en sus artículos 365 y 366, normativa aplicable a esta jurisdicción a partir del 1 de enero de 2014, tal como lo decidió la Sala Plena de lo Contencioso del CONSEJO DE ESTADO<sup>8</sup>.

A modo de conclusión, podemos afirmar que las costas en el proceso contencioso administrativo, pasaron de subjetivas, en donde se analizaba la conducta procesal de las partes, a uno objetivo, en donde quien es vencido en juicio, es condenado de forma automática.

No obstante lo anterior, es importante aclarar, para este caso, el de las costas, y todas las remisiones que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo hace al ley adjetiva civil, debe entenderse solo en los aspectos que no posean regulación expresa en la norma procedimental contencioso administrativa y que sean compatibles por la naturaleza de este procedimiento, tal como lo consagra el artículo 306 del C.P.A.C.A.

Por lo anterior, es menester traer a colación de forma literal, la norma que regula

---

<sup>8</sup> Ver CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Auto de 25 de junio de 2014. Radicación: 25000233600020120039501 (IJ). Número interno: 49.299. Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A. Demandado: Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social. Referencia: Recurso de Queja.



las costas en nuestro ordenamiento adjetivo:

*“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.”* (Negrillas y subrayas de la Sala para resaltar)

El aparte resaltado, es claro en determinar que en el proceso contencioso administrativo en donde se ventilen pretensiones subjetivas (nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales) el juez dispone de lo relacionado con la condena en costas, **EN LA SENTENCIA**, es decir, en otra providencia que decida sobre cualquier otro tipo de trámites previos a la decisión de fondo definitiva, no es menester ni siquiera analizar ese tema, por lo que decisiones sobre nulidades, incidentes, terminaciones anticipadas del proceso, y otros que deciden por auto interlocutorio, no es un tema de decisión, las costas.

Así las cosas, los artículos 365 y 366 del C.G.P., son aplicables al proceso contencioso administrativo en lo que no contraríen el artículo 188 de nuestro código de los ritos contenciosos, por ser esta una norma especial a aplicar con preferencia<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Se resalta que esta no es una posición aislada del Magistrado Ponente, dado que existen antecedentes sobre el tema, de la Sala Primera de Decisión Oral del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, en donde se argumenta: “No obstante a lo consagrado por la norma en cita, aun dentro del trámite del desistimiento, esta Colegiatura se abstendrá de imponerlas, toda vez que el C.P.A.C.A. solo remitió a dicha normativa en el artículo 188 *idem*, la que determina y regula claramente que es en la sentencia donde se dispondrá sobre la condena en costas.

*Así las cosas y dado a que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al regular la condena en costas estableciéndolas sólo para la sentencia y no para otro tipo de actuaciones diferentes a ella, no es pertinente remitirse al Código de Procedimiento Civil para definir tal asunto.”* TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE. SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL. Auto del 12 de junio de 2014. MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS. MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. RADICACIÓN: 70-001-33-33-006-2013-00042-01. DEMANDANTE: MARÍA CRISTINA OTÁLORA MADRID. DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL “UGPP” Ver: <http://www.ramajudicial.gov.co:8080/csj/downloads/UserFiles/File/SUCRE/TRIBUNAL%20ADMINISTRATIVO%20DE%20SUCRE/BOLETINES%20-%20DECISIONES%20SALA%20-%20DR%20LUIS%20CARLOS%20ALZATE%20%20RIOS/2013%20-42->



## 2.4. EL CASO CONCRETO

En el *sub lite*, tenemos que en audiencia inicial, el *A quo* resuelve, a través de auto interlocutorio, las excepciones previas presentada por la parte accionada DEPARTAMENTO DE SUCRE – SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL de Sucre de la “falta de legitimación en la causa por pasiva”, el cual es declarada prospera, ya que el despacho consideró que este accionado tenía responsabilidad con respecto a las peticiones presentadas por la demandante, ya que si prosperaren, no resultaría afectado, condenando en costas al accionante.

Siento entonces las costas procesales el objeto de la apelación interpuesta por la parte actora, decisión, que por el cual fue condenada, través de auto interlocutorio de 22 de enero de 2015, dentro de la audiencia inicial, ya se aclaró que efectivamente, por una parte, las costas se tornaron objetivas, pero no con una remisión absoluta el procedimiento civil, sino determinando de forma clara en el artículo 188 ya transcrito, el momento o etapa en las que el juez administrativo debe condenar en costas, lo cual se circunscribe a la sentencia.

Por lo anterior, resulta a todas luces inadecuada la decisión adoptada por el *A quo*, de condenar en costa a la accionante, en providencia diferente a la sentencia, por lo que, sin ahondar en mayores disquisiciones, se **REVOCARÁ** la providencia objeto de alzada en torno a la condena en costa impuesta en ella a la parte demandante, hoy apelante.

---

[01%20MARIA%20OT%C3%81LORA%20UGPP%20ACEPTA%20DESISTIMIENTO.pdf](#)

En igual sentido de la misma Corporación, sala y ponente, auto del 20 de noviembre de 2014. MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. RADICACIÓN: 70-001-33-33-005-2013-00244-01. DEMANDANTE: ONEIDA MARTÍNEZ PÉREZ. DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO. Publicado en: <http://www.ramajudicial.gov.co/documents/2228793/4188703/2013-244->

[01+ONEIDA+MARTINEZ+SINCELEJO+ACEPTA+DESISTIMIENTO+DE+LA+DEMANDA.pdf/aab84949-65de-4adb-b0e5-e44449aec542](#)



**DECISIÓN:** En mérito de lo manifestado, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, actuando a través del Magistrado Ponente:

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVÓQUESE** el auto apelado, esto es el proferido por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO - SUCRE, el 22 de enero de 2015, en lo relacionado con la condena en costas a la demandante por la prosperidad de la excepción previa formulada por el DEPARTAMENTO DE SUCRE, dictado en la audiencia inicial, dentro del proceso de la referencia, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, **ENVÍESE** al despacho de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**  
Magistrado