



LINEAMIENTO DE DEFENSA JURÍDICA N° 01 DE 2021

- PARA:** Jefes o Directores de Oficinas Asesoras Jurídicas, funcionarios o apoderados que ejerzan la defensa jurídica de las entidades y organismos estatales del orden nacional.
- DE:** Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
- ASUNTO:** Lineamiento para garantizar la defensa de los intereses litigiosos del Estado cuando se condena en costas o se reconocen a su favor
- FECHA:** 18 de marzo de 2021
-
-

Este documento presenta a las entidades públicas los principales elementos que deben ser tenidos en cuenta en materia de costas judiciales y, en caso de ser condenada en costas o cuando se reconozcan a su favor, les proporciona una orientación sobre las actuaciones que debe adelantar dentro del proceso judicial para garantizar la defensa de los intereses litigiosos del Estado.

En el primer caso, cuando se condena en costas a una entidad, se genera un egreso o pago de dinero a favor de terceros y a cargo de la entidad; y en el segundo, cuando se reconocen a su favor, se generan para el Estado unos créditos que deben ser recaudados.

En consideración a lo anterior, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado presenta los siguientes **lineamientos** a fin de que las entidades públicas puedan ser más eficientes en la gestión de las costas judiciales, y de esta manera contribuyan a la protección del patrimonio público.

1. RÉGIMEN LEGAL Y PRECISIONES JURISPRUDENCIALES SOBRE COSTAS PROCESALES

1.1. ¿Qué son las costas procesales?

- a) Las costas procesales son los gastos en que incurren las partes en el marco de un proceso judicial y que debe asumir la parte que resulte vencida. De conformidad con el artículo 361 del Código General del Proceso (C.G.P.) -Ley 1564 de 2012-, las costas procesales comprenden (i) las expensas y (ii) las agencias en derecho, lo que ha sido además reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹ y del Consejo de Estado².
- b) Las **expensas** corresponden a todos aquellos gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para el trámite del juicio, distintos del pago de apoderados, tales como son el valor de copias, valor

¹ C. Const. Sentencia T-625/16, nov. 11/16. M.P. María Victoria Calle, “las costas procesales son aquellos gastos en que incurre una parte por razón del proceso. Esa noción comprende tanto las expensas como las agencias en derecho”. En otro pronunciamiento la Corporación manifestó: “Siguiendo planteamientos de la doctrina nacional, la jurisprudencia de esta Corporación ha explicado que las costas (...) están conformadas por dos rubros distintos: las expensas y las agencias en derecho”. C. Const., Sent. C-089/02, febrero 13/2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

² C.E. Sala Plena. Ex. 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU, agosto 6/2019. C.P. Rocío Araújo Oñate, “las costas procesales son aquella erogación económica que debe asumir la parte que resulte vencida en un proceso judicial, que se compone de las i) expensas y las ii) agencias en derecho”.



de notificaciones, publicaciones, impuestos de timbre, honorarios de peritos, honorarios de auxiliares de la justicia, gastos de desplazamiento por diligencias fuera del despacho judicial, gastos de traslado de testigos, por citar algunos ejemplos³.

- c) Las **agencias en derecho** son la compensación por los gastos de representación judicial en que incurrió la parte vencedora, aun cuando pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho. Obedecen a la suma que el juez debe ordenar en beneficio de la parte favorecida para reconocerle los costos afrontados por la representación de un abogado o, si actuó en nombre propio, como contraprestación por el tiempo y esfuerzo dedicados a la causa⁴.

1.2. ¿Cuál es la regulación y procedencia de costas en procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa?

- a) En materia de costas procesales, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) Ley 1437 de 2011, remite en el artículo 188 al C.P.C., sustituido por el C.G.P. En consecuencia, las normas sobre costas aplicables a los procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa son las contenidas en el C.G.P. (arts. 361 a 366), que tiene vigencia plena desde el 1º de enero del 2014 para los asuntos que competen a dicha jurisdicción, según la jurisprudencia unificada de la Sala Plena del Consejo de Estado⁵.
- b) Por regla general, en los procesos judiciales se imponen condenas en costas. Para ciertos procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa, el artículo 188 del CPACA crea una excepción, según la cual la condena en costas no es procedente en los *“procesos en que se ventile un interés público”*. No hay lugar a condena en costas en las acciones públicas, tales como las acciones populares o el medio de control de nulidad contra actos administrativos generales, en consideración al interés público que allí se debate⁶. Sin embargo, con ocasión de la reforma del CPACA introducida por la Ley 2080 de 2021, se estableció que dicha excepción no será aplicable en los procesos en que la demanda se presente con manifiesta carencia de fundamento legal⁷.
- c) En materia de costas no son procedentes las estipulaciones de las partes, por lo que lo pactado por éstas no tendrá valor alguno en el marco del proceso judicial⁸.

1.3. ¿Cuál es la oportunidad procesal para solicitar y oponerse a las costas procesales?

- a) Las partes tienen la posibilidad de solicitar u oponerse a las costas durante el proceso judicial, en el que, además, deben aportar elementos probatorios para demostrar su existencia y su valor,

³ C.E. Sala Plena. Ex. 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU, agosto 6/2019. C.P. Rocío Araújo Oñate.

⁴ C.E. Sala Plena. Ex. 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU, agosto 6/2019. C.P. Rocío Araújo Oñate.

⁵ C.E. Sala Plena. Auto 49299, junio 25/2014. C.P. Enrique Gil Botero.

⁶ C.E. Sent. 2012-00430/21873, abril 5/2018. C.P. Jorge Octavio Ramírez, “la regla general es que en los procesos de conocimiento de esta jurisdicción, en la sentencia, se dispondrá sobre la condena en costas. Esta regla no se aplica para los procesos en los que se ventile un interés público, es decir, que no hay lugar a condena en costas en las acciones públicas”.

⁷ Artículo 188 CPACA “(...) 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”.

⁸ Artículo 365 C.G.P., numeral 9.



toda vez que las mismas solamente serán reconocidas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación⁹.

- b) Si bien el juez debe proveer oficiosamente sobre las costas, es recomendable incluir la solicitud de condena en costas en contra de la parte demandada en las pretensiones de la demanda. De igual forma, resulta conveniente oponerse expresamente a la solicitud de condena en costas en la contestación de la demanda. En caso de que la entidad formule demanda de reconvenición en los términos previstos en el artículo 177 del CPACA, será igualmente recomendable incluir la pretensión de condena en costas de forma expresa.
- c) Sin perjuicio de lo anterior, las partes podrán afirmar en sus escritos de demanda y de contestación que las pruebas sobre la causación de los gastos y expensas se allegarán en etapas procesales posteriores. Igualmente, respecto de las agencias en derecho, podrán indicar en la misma oportunidad que estas se acreditarán con la comparecencia al proceso y la gestión realizada por el apoderado, según las actuaciones que obren en el expediente.
- d) En todo caso, las entidades deben tener en cuenta los siguientes aspectos:
 - i) Si es procedente o no la condena en costas, según la naturaleza del proceso.
 - ii) Si a la contraparte le fue concedido amparo de pobreza, ya que, en ese caso, no procederá condena en costas en su contra.
 - iii) Identificar cuáles son las expensas y gastos del proceso.
 - iv) Determinar cuáles serían gastos propios y cuáles se deben compartir con la otra parte por ser de mutuo beneficio.
 - v) Revisar las pruebas y diligencias solicitadas, así como examinar los gastos y honorarios que pueden causarse en la práctica de las mismas, incluyendo aquellos gastos originados en diligencias que deban practicarse fuera del despacho judicial.
 - vi) Los honorarios de peritos estarán a cargo de la parte que solicitó la prueba, pero se tendrán en cuenta cuando se liquiden las costas.
 - vii) Analizar si se trata de gastos útiles y si corresponden a actuaciones autorizadas por la ley.
- e) De manera enunciativa, se enlistan algunos gastos y expensas que pueden surgir en el desarrollo de un proceso judicial y cuáles pueden ser las pruebas idóneas para acreditarlos:

Cuadro 1: Cuadro enunciativo de expensas y gastos vs. su acreditación

EXPENSAS O GASTOS	Acreditación del gasto
Copias, desgloses, certificaciones, autenticaciones, notificaciones, escaneo y digitalización de documentos, y similares ¹⁰ .	El pago se acredita con facturas, recibos o documentos de pago por concepto de las mismas.

⁹ Artículo 365 C.G.P., numeral 8.

¹⁰ El artículo 6 de la ley 270 de 1996 establece como principio general la gratuidad en la justicia, sin perjuicio de las agencias, costas, expensas y aranceles judiciales, disposición que se regula de manera similar en el artículo 10 del C.G.P. Por su parte, No obstante, el acuerdo PCSJA18-11176 de 2018 del Consejo Superior de la Judicatura estableció las tarifas del arancel.



	<p>Pagos de servicios notariales de acuerdo a tarifas de la Superintendencia de Notariado y Registro¹¹.</p> <p>Pago de servicios de mensajería, transporte y la entrega certificada de documentos a personas naturales o jurídicas que requieran notificación por medio de formato de aviso o comunicación judicial, entre otros.</p>
<p>Gastos de transporte y desplazamiento de representantes legales, apoderados y/o testigos para comparecer a audiencias o diligencias citadas dentro del proceso judicial.</p>	<p>Se acreditan con constancia de pago del tiquete de transporte aéreo o terrestre.</p> <p>Certificación de agencia de viajes o por la dependencia de la entidad encargada de tramitar los tiquetes o gastos de transporte, en la que figure como mínimo el valor pagado, la fecha, el beneficiario del pago y el objeto del viaje.</p>
<p>Gastos de alimentación y otros gastos en diligencias practicadas fuera del despacho judicial.</p>	<p>Facturas y documentos de pago por cada concepto.</p>
<p>Valor de viáticos de representantes legales, apoderados y/o testigos para comparecer a audiencias o diligencias dentro del proceso judicial.</p>	<p>Se acredita con la certificación o acto administrativo emitido por la entidad señalando como mínimo el valor pagado, el beneficiario, el objeto de la comisión que generó los viáticos y la fecha del pago.¹²</p>
<p>Valor de experticias y honorarios pagados a quienes rindan un dictamen pericial en cualquiera de sus modalidades: dictamen de parte, decretado de oficio, o decretado por el juez a petición de parte.</p>	<p>Valor que se acreditará con el documento que pruebe el pago de dichos honorarios.¹³</p>
<p>Valor de traducciones oficiales de documentos que se incorporen al proceso como prueba, costos de apostilla y legalización de documentos del exterior.</p>	<p>Deberá probarse con el documento que soporte el pago realizado por tal concepto.</p>

¹¹ Resolución 1299 del 11 de febrero de 2020 de la Superintendencia de Notariado y Registro.

¹² Artículo 2 del Decreto 1175 de 2020, por el cual se fijan las escalas de viáticos.

¹³ Acuerdo 1518 de 2002 y Acuerdo PSAA15-10448 de 2015 del Consejo Superior de la Judicatura.



1.4. ¿Cómo se prueban las costas?

Durante el proceso, las partes deben aportar todos los documentos y demás elementos idóneos para demostrar la causación de las costas, como por ejemplo facturas, soportes de pago, actos administrativos de viáticos, etc.¹⁴.

1.5. ¿Cuándo se decide sobre la condena en costas?

- a) La condena se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella. El juez de primera o única instancia debe obligatoriamente disponer sobre las costas, bien sea para condenar total o parcialmente, o para abstenerse.
- b) Puede haber condena en costas tanto en primera como en segunda instancia, pero en cada instancia las expensas y agencias en derecho que se decreten deben estar probadas.
- c) La providencia del juez de segunda instancia puede: (i) confirmar en todas sus partes la de primera instancia y condenar al recurrente en las costas de la segunda¹⁵; (ii) revocar totalmente la del inferior y condenar a la parte vencida a pagar las costas de ambas instancias¹⁶; o (iii) revocar parcialmente, caso en el cual podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión¹⁷.
- d) Las costas podrán ser objeto de renuncia después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción¹⁸.

1.6. ¿Cuándo procede la condena en costas?

- a) La condena en costas procede contra la parte vencida en el proceso o en el recurso, con independencia de las causas de la decisión desfavorable. Es importante precisar que las condenas en costas, incluidas las agencias en derecho, son en favor de la parte sustancial, no de su apoderado judicial. Puntualmente, según los criterios objetivos del artículo 365 del C.G.P., se condena en costas a:

¹⁴ Sobre lo pertinente ha señalado la jurisprudencia: “es razonable suponer que al momento de liquidar las costas no se requieran elementos probatorios diferentes a los que durante el proceso fueron allegados al expediente” C. Const., Sent. C-089/02, febrero 13/2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁵ Artículo 365 C.G.P., numeral 3. Al respecto la jurisprudencia ha manifestado: “en el presente caso se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandada, en la medida en que, conforme el ordinal 3 del artículo 365 del Código General del Proceso, resultó vencida en el proceso y estas se causaron por la actuación procesal de su contraparte a través de apoderado (...) Primero: Confírmese la sentencia de primera instancia (...)” C.E. Sec. Segunda, Sent. 2016-00693/ 1623-18, enero 30/2020. C.P. William Hernández Gómez.

¹⁶ C.E. Sec. Segunda, Sent. 2013-00270/3869-2014, julio 14/2016. C.P. Gabriel Valbuena Hernández “Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, tampoco se advierte que el Tribunal accionado haya incurrido en alguna de las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, al haberle impuesto a la demandante al pago de las costas del proceso, que incluyen las agencias del derecho, en tanto al revocarse la sentencia de primera instancia proferida en su favor, la peticionaria resultó vencida en el juicio.”

¹⁷ C.E. Sec. Segunda, Sent. 2013-00922/2283-16, agosto 6/2020. C.P. Gabriel Valbuena Hernández “en concordancia, con el numeral 5 del artículo 365 del Código General del Proceso, la Sala se abstendrá de condenar en costas, toda vez que prosperaron parcialmente las pretensiones del recurso”.

¹⁸ Artículo 365 C.G.P., numeral 9.



- i) La parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente un recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación, revisión¹⁹, extensión de jurisprudencia²⁰ o de unificación de jurisprudencia²¹.
 - ii) La parte a la que se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, la solicitud de nulidad o la de amparo de pobreza.
 - iii) Al apelante, en las costas de la segunda instancia, cuando la providencia del superior confirme en todas sus partes la de primera instancia.
- b) No obstante, una decisión desfavorable no implica una condena automática frente al vencido, ya que las costas solo pueden decretarse cuando existan pruebas de que se causaron, y siempre que esas pruebas obren en el expediente²². Por ello, las partes deben adoptar un comportamiento proactivo, encaminado a que se les reconozcan las costas del proceso en el evento de que la decisión les sea favorable.
- c) Respecto de la condena en costas deben tenerse en cuenta los siguientes elementos jurídicos y probatorios que soportan la decisión:
- i) Los gastos y expensas que fueron tenidos en cuenta para el decreto de las costas procesales y las agencias en derecho reconocidas.
 - ii) Si los gastos o expensas aparecen en el expediente como causados²³.
 - iii) Si se trata de gastos útiles al proceso y corresponden a actuaciones autorizadas por la ley²⁴, entendida como una utilidad razonable y proporcionada²⁵.
 - iv) Si todos los gastos y expensas están acreditados con pruebas idóneas tendientes a demostrar su valor, tales como recibos, facturas, documentos, constancias y otros.
 - v) Si las agencias en derecho están dentro de los límites previstos en las tarifas fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura.
- d) En el evento en que alguna de las partes haya solicitado el amparo de pobreza, al tenor del artículo 152 del C.G.P.²⁶, el amparado no estará obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar

¹⁹ En los términos del artículo 255 CPACA, cuando se declare infundado el recurso extraordinario de revisión, se condenará en costas y perjuicios al recurrente.

²⁰ El artículo 269 CPACA determina la procedencia de condena en costas en contra del peticionario que presente una solicitud de extensión de jurisprudencia manifiestamente improcedente.

²¹ De acuerdo con lo señalado en el párrafo del artículo 265 CPACA, cuando el recurso no se fundamente directamente en una sentencia de unificación jurisprudencial, o cuando sea evidente que esta no es aplicable al caso, se condenará en costas al recurrente. Más adelante, el artículo 267 CPACA consagra que, si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente.

²² C.E. Sala Plena. Ex. 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU, agosto 6/2019. C.P. Rocío Araújo Oñate “Por esta misma razón, la condena en costas, opera de manera objetiva contra la parte vencida en juicio, pero no en forma automática, en tanto el juzgador debe valorar que esté configurada cualquiera de las hipótesis previstas por el legislador”.

²³ Artículo 365 C.G.P., numeral 8.

²⁴ Artículo 366 C.G.P., numeral 3.

²⁵ C. Const., Sent. C-089/02, febrero 13/2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, “La utilidad del gasto debe ser entendida como una utilidad razonable y proporcionada, tomando en consideración tanto la naturaleza del proceso como la finalidad de la actuación (...) su decisión deberá sujetarse a las exigencias de (i) comprobación, (ii) utilidad, (iii) legalidad y (iv) razonabilidad y proporcionalidad del gasto.”

²⁶ Artículo 152 C.G.P. “El amparo podrá solicitarse por el presunto demandante antes de la presentación de la demanda, o por cualquiera de las partes durante el curso del proceso. (...) Cuando se trate de demandado o persona citada o emplazada para que



expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación. Tampoco será condenado en costas, tal como lo prevé el artículo 154 del C.G.P.²⁷.

- e) El desistimiento de las pretensiones apareja consecuencialmente el de las costas²⁸, pero quien lo hace puede ser condenado a pagarlas. En dichos eventos de desistimiento, deben tenerse en cuenta los casos excepcionales del artículo 316 del C.G.P.²⁹ en los que el juez puede abstenerse de condenar en costas, en tanto la abstención de condena podrá depender del traslado que se haga a la otra parte y de su pronunciamiento sobre tal desistimiento.

Sin embargo, las entidades públicas del orden nacional deben tener en cuenta que las costas procesales constituyen un derecho patrimonial a su favor³⁰ y son dineros públicos cuando ellas son las beneficiarias. Por lo anterior, el desistimiento de las costas por parte de una entidad debe responder a un lineamiento del comité de conciliación o estar acorde a una estrategia jurídica de defensa predefinida³¹.

concurra al proceso, que actúe por medio de apoderado, y el término para contestar la demanda o comparecer no haya vencido, el solicitante deberá presentar, simultáneamente la contestación de aquella, el escrito de intervención y la solicitud de amparo”.

²⁷ Artículo 154 C.G.P. “Efectos. El amparado por pobre no estará obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas. (...)” y C. Const., Sent. T-114/07, febrero 22/2007, M.P Nilson Pinilla Pinilla “El amparo de pobreza es un instituto procesal que busca garantizar la igualdad real de las partes durante el desarrollo del proceso, permitiendo a aquella que por excepción se encuentre en una situación económica considerablemente difícil, ser válidamente exonerada de la carga procesal de asumir ciertos costos, que inevitablemente se presentan durante el transcurso del proceso”.

²⁸ El artículo 314 del C.G.P. señala en relación con el desistimiento: “El demandante podrá desistir de las pretensiones mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso. Cuando el desistimiento se presente ante el superior por haberse interpuesto por el demandante la apelación de la sentencia o casación, se entenderá que comprende el del recurso.

El desistimiento implica la renuncia de las pretensiones de la demanda en todos aquellos casos en que la firmeza de la sentencia absolutoria habría producido efectos de cosa juzgada. El auto que acepte el desistimiento producirá los mismos efectos de aquella sentencia.

Si el desistimiento no se refiere a la totalidad de las pretensiones, o si sólo proviene de alguno de los demandantes, el proceso continuará respecto de las pretensiones y personas no comprendidas en él (...).

Cuando el demandante sea la Nación, un departamento o municipio, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial y por el representante del Gobierno Nacional, el gobernador o el alcalde respectivo”.

²⁹ Artículo 316 C.G.P. “(...) El auto que acepte un desistimiento condenará en costas a quien desistió, lo mismo que a perjuicios por el levantamiento de las medidas cautelares practicadas.

No obstante, el juez podrá abstenerse de condenar en costas y perjuicios en los siguientes casos:

1. Cuando las partes así lo convengan.
2. Cuando se trate del desistimiento de un recurso ante el juez que lo haya concedido.
3. Cuando se desista de los efectos de la sentencia favorable ejecutoriada y no estén vigentes medidas cautelares.
4. Cuando el demandado no se oponga al desistimiento de las pretensiones que de forma condicionada presente el demandante respecto de no ser condenado en costas y perjuicios. (...)”.

³⁰ C.E., Sala Plena, Rad.15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU, agosto 6/2019, C.P. Rocío Araújo Oñate, “(...) el reconocimiento de las costas es un derecho subjetivo, dado el claro carácter indemnizatorio y retributivo que tienen (...), razón por la cual, su condena, es el resultado de aplicar, por parte del juez, los parámetros previamente fijados por el legislador (...) con el fin de compensar el esfuerzo realizado y la afectación patrimonial que le implicó la causa a quien resultó victorioso”.

³¹ Aunque el Decreto 1716 de 2009, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, no contempla entre las funciones de los comités de conciliación alguna relacionada con el desistimiento de costas por parte de la entidad, en atención a que el desistimiento de las costas puede implicar prescindir de un derecho patrimonial a favor de la entidad, resulta prudente que sea dicho comité el que decida sobre tal desistimiento. Lo anterior, por cuanto es una instancia administrativa de las entidades que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad, que tiene dentro de sus objetivos evitar la lesión al patrimonio público.



Si el apoderado de la entidad pretende desistir de un recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, deberá contar además con autorización previa y escrita del representante legal de la entidad³².

Por lo anterior, la entidad pública debe evaluar si se dan los presupuestos para no ser condenada en costas por solicitar dicho desistimiento.

- f) También habrá condena en costas para el extremo del litigio al que se le declara un desistimiento tácito, ya sea que habiendo promovido una actuación a instancia de parte, no haya cumplido la carga correspondiente, o no haya realizado el acto ordenado en los términos de ley³³.

1.7. ¿Cómo oponerse a una condena en costas?

- a) La entidad deberá impugnar la decisión de condena en costas adoptada en una providencia de primera o única instancia en todos los eventos en los que identifique incongruencias e inconsistencias que la perjudiquen³⁴. Ello puede suceder, por ejemplo, debido a una incorrecta apreciación de las costas o por falta de pruebas, entre otros factores. Así las cosas:
- i) Si el sentido de la providencia es favorable a la entidad, deberá intentar enmendarse en lo relativo a las costas cuando se evidencie:
- Que la providencia no se pronunció sobre la condena en costas, para que sea adicionada en ese aspecto.
 - Que hay un error en las expensas reconocidas y/o un desatino en la fijación de las agencias en derecho.
- ii) Si la providencia es adversa a la entidad, deberá impugnarse la condena en costas cuando se evidencie³⁵:
- Que la condena en costas es improcedente.
 - Que los gastos no fueron útiles al proceso o no estaban autorizados por la ley.

³² Al respecto el artículo 268 CPACA, modificado por el artículo 76 de la Ley 2080 de 2021, dispone: "(...) A la solicitud le serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 316 del Código General del Proceso, en lo pertinente, incluida la condena en costas. Cuando el recurrente sea una entidad, órgano u organismo estatal, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial con autorización previa y escrita de su representante (...)".

³³ Artículo 178 CPACA "Transcurrido un plazo de treinta (30) días sin que se hubiese realizado el acto necesario para continuar el trámite de la demanda, del incidente o de cualquier otra actuación que se promueva a instancia de parte, el Juez ordenará a la parte interesada mediante auto que lo cumpla dentro de los quince (15) días siguientes. Vencido este último término sin que el demandante o quien promovió el trámite respectivo haya cumplido la carga o realizado el acto ordenado (...), y el juez dispondrá la terminación del proceso o de la actuación correspondiente, condenará en costas y perjuicios (...)".

³⁴ Se debe tener en cuenta que, en los términos del numeral 5 del artículo 365 del CGP, si la demanda prosperó parcialmente, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial.

³⁵ Por ejemplo, el Consejo de Estado declaró la nulidad de un acto administrativo proferido por la Fiscalía General de la Nación y se condenó a la entidad en costas. La Fiscalía impugnó exclusivamente la condena en costas por estimar que en el proceso no se causó erogación alguna en la actividad procesal, argumento que fue acogido por el Consejo de Estado que consecuentemente revocó la condena en costas. C.E. Secc. Segunda, Rad. 0372-2017, febrero 22/2018. C.P. Sandra Lisset Ibarra.



- Que las costas no se acreditaron con las pruebas idóneas y/o no se encuentran en el expediente.
 - Que la tasación de las agencias en derecho no está dentro de las tarifas previstas por el Consejo Superior de la Judicatura, o no se mencionan las circunstancias especiales que se tuvieron en cuenta.
- iii) En los procesos de única instancia en los que se resuelva sobre la condena en costas y se identifiquen incongruencias o inconsistencias que perjudiquen a la entidad, se debe revisar si procede el recurso extraordinario de revisión³⁶ o, incluso, la acción de tutela por violación de derechos fundamentales. Lo anterior, con el fin de cuestionar la condena en costas.

1.8. Liquidación de las costas

a) ¿Cuál es la oportunidad procesal para liquidar las costas?

Una vez esté en firme la providencia que ponga fin al proceso o a la actuación en la que se condenó en costas, o después de la notificación del auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, según el caso, el secretario del despacho judicial que conoció del proceso en primera o única instancia liquidará de forma concentrada todas las costas, es decir, liquidará en un solo acto las costas de todas las actuaciones procesales de ambas instancias³⁷. Corresponde al juez aprobar o rehacer dicha liquidación.

b) ¿Qué aspectos se deben tener en cuenta en la liquidación de costas?

La entidad deberá verificar que la liquidación de las costas se realice adecuadamente, en concordancia con la providencia que decidió sobre ellas y las decisiones de los eventuales recursos de ley. Particularmente, debe tenerse en cuenta:

- i) El valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena y las agencias en derecho fijadas por el juez o magistrado.
- ii) La información y material probatorio obrante en el expediente que permita verificar y calcular los costos incurridos por las partes con ocasión del proceso³⁸.
- iii) Los gastos judiciales deben estar acreditados, haber sido útiles y corresponder a actuaciones autorizadas por la ley³⁹. Dicha utilidad debe ser entendida en términos de razonabilidad y proporcionalidad, tomando en consideración tanto la naturaleza del proceso como la finalidad

³⁶C.E. Secc. Tercera, Rad.25000-23-26-000-1999-00319-01(26239), abril 29/2015. M.P. Danilo Rojas Betancourt, “(...) [el recurso de revisión] fue consagrado para discutir y ventilar hechos procesales específicos que, o incidieron indebidamente en la decisión mediante la cual se resolvió el litigio –como es el caso de los documentos falsos o adulterados-, o que no pudieron ser tenidos en cuenta a pesar de ser determinantes para la misma –como ocurre con las pruebas recobradas o la aparición de una persona con mejor derecho- (...) busca revertir decisiones que fueron ganadas injustamente, esto es, por medios ilícitos o irregulares, pero no para tratar de enmendar lo que, en términos legales y jurisprudenciales se conocen como errores judiciales”. En este sentido, una liquidación de las costas puede haber sido valorada por medio de documentos falsos o con elementos o documentos que no se tenían al momento de dictar sentencia, entre otros, y se puede invocar el recurso extraordinario de revisión.

³⁷ Artículo 366 C.G.P.

³⁸ C. Const., Sent. C-089/02, febrero 13/2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

³⁹ Artículo 366 C.G.P., numeral 3.



de la actuación desplegada, con miras a salvaguardar los principios de justicia material y equidad⁴⁰.

- iv) La suma de los diferentes factores debe ser correcta.
 - v) El monto fijado de las agencias en derecho debe ser razonable en atención a la naturaleza y cuantía del proceso. La fijación de las agencias en derecho debe estar sujeta a las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura, tal como lo dispone el numeral 4 del artículo 366 del C.G.P.⁴¹. Dicha condena no corresponde, necesariamente, a los honorarios efectivamente pagados por la parte vencedora a su apoderado⁴².
 - vi) Respecto de las copias, desgloses, certificaciones, autenticaciones, notificaciones y similares, se debe tener en cuenta que el arancel judicial se regula cada dos años por el Consejo Superior de la Judicatura⁴³.
 - vii) En relación con los honorarios de auxiliares de la justicia, estos se fijan de conformidad con los parámetros del Consejo Superior de la Judicatura y las tarifas establecidas por las entidades⁴⁴.
- c) **¿Cómo se fijan las agencias en derecho en materia laboral?**

En materia laboral, la cuantía de la condena en agencias en derecho se fija atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal⁴⁵. En las acciones especiales de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, no se impone condena en costas⁴⁶.

⁴⁰ C. Const., Sent. C-089/02, feb. 13/2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴¹ Actualmente rige el Acuerdo No. PSAA16-10554 de 2016, que estableció las tarifas reguladoras de las agencias en derecho aplicables a los procesos en las especialidades civil, familia, laboral y penal de la jurisdicción ordinaria y los de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En el artículo 2, dicho Acuerdo establece los mismos criterios del mencionado numeral 4 para la fijación de las agencias en derecho: "(...) el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites".

⁴² C. Const. Sent. C-539-99, nov.28/99. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴³ Artículo 362 del C.G.P. Para el 2021 y hasta que se expida un nuevo acuerdo, el arancel se rige por el Acuerdo PCSJA18-11176 de 2018 del Consejo Superior de la Judicatura. Las entidades deben tener en cuenta que, de conformidad con el Plan de Digitalización de Expedientes y con la Circular PCSJC20-32 del 22 de septiembre de 2020 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, no existe autorización para que los despachos judiciales realicen cobros a las partes por concepto de digitalización de expedientes. Estos documentos pueden ser consultados en:
https://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=~/App_Data/Upload/PCSJC20-32Anexo.pdf
https://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=~/App_Data/Upload/PCSJC20-32.pdf

⁴⁴ Artículo 363 C.G.P. El régimen, tarifas de remuneración y otros aspectos de los auxiliares de la justicia se encuentran actualmente previstos en los Acuerdos 1518 de 2002 y PSAA15-10448 de 2015.

⁴⁵ C.E. Secc. Segunda, Rad. 05001-23-33-000-2012-00439-02 (0178-2017), abril 12/2018. C.P. Rafael Francisco Suárez, "la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo 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".

⁴⁶ C.E. Secc. Segunda, Rad. 11001-03-25-000-2017-00709-00(3608-17), julio 9/2020. C.P. Rafael Francisco Suárez, "puesto que la acción de revisión se declarará infundada, habría lugar a condenar en agencias en derecho a la parte recurrente, de acuerdo con las normas señaladas; sin embargo, para continuar con la postura de la Sala en lo referente a este punto en la acción especial de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, no se impondrá condena en costas".



d) ¿Cómo se liquidan las costas en procesos ejecutivos?

Para la tasación de las costas en el proceso ejecutivo no necesariamente debe acreditarse su causación⁴⁷. Una vez cumplida la obligación dentro del término señalado en el mandamiento ejecutivo, se revisarán las actuaciones surtidas y se tasarán con base en las tarifas para dichos procesos⁴⁸. Cuando la obligación contenida en el mandamiento se pague en su totalidad, la terminación del proceso estará sujeta al pago de las costas, una vez se cumpla con el procedimiento establecido en los artículos 366⁴⁹ y 461⁵⁰ del C.G.P.

e) ¿Cómo se liquidan las costas en acciones populares?

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 establece que en materia de costas las acciones populares se regirán por las normas de procedimiento civil -consagradas hoy en día en el C.G.P.-, y adiciona una regla especial para los eventos de temeridad o mala fe. Aunado a lo anterior, deben tomarse en consideración las reglas de unificación establecidas por el Consejo de Estado, que precisó el alcance de la interpretación del citado artículo y su armonización con las disposiciones del C.G.P. en materia de costas⁵¹. Las mencionadas reglas de unificación se concretan en los siguientes puntos:

- i) Se admite el reconocimiento de costas a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, cuando la sentencia resulte favorable a las pretensiones para la protección de los derechos colectivos, con independencia de la mediación de un abogado;
- ii) Solo se condenará en costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también se le impondrá una multa;
- iii) Hay lugar a condenar en costas a la parte demandada cuando haya obrado con temeridad o mala fe, y en dicho evento se le condenará también al pago de una multa;

⁴⁷ Artículo 440 C.G.P. "Cumplida la obligación dentro del término señalado en el mandamiento ejecutivo, se condenará en costas al ejecutado, quien sin embargo, podrá pedir (...) que se le exonere de ellas si prueba que estuvo dispuesto a pagar antes de ser demandado y que el acreedor no se allanó a recibirle. (...)

Si el ejecutado no propone excepciones oportunamente, el juez ordenará, por medio de auto que no admite recurso, (...) practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al ejecutado".

⁴⁸ Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura.

⁴⁹ C.G.P., "Artículo 366. Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior (...)"

⁵⁰ Artículo 461 C.G.P., "Artículo 461. Terminación del proceso por pago. Si antes de iniciada la audiencia de remate, se presentare escrito proveniente del ejecutante o de su apoderado con facultad para recibir, que acredite el pago de la obligación demandada y las costas, el juez declarará terminado el proceso (...).

Si existieren liquidaciones en firme del crédito y de las costas, y el ejecutado presenta la liquidación adicional a que hubiere lugar, acompañada del título de consignación de dichos valores a órdenes del juzgado, el juez declarará terminado el proceso una vez sea aprobada aquella (...).

Cuando se trate de ejecuciones por sumas de dinero, y no existan liquidaciones del crédito y de las costas, podrá el ejecutado presentarlas con el objeto de pagar su importe, acompañadas del título de su consignación a órdenes del juzgado (...) objetada o no, el juez la aprobará cuando la encuentre ajustada a la ley.

Cuando haya lugar a aumentar el valor de las liquidaciones, [s]i la consignación se hace oportunamente el juez declarará terminado el proceso (...)"

⁵¹ C.E., Sala Plena, Rad.15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU, agosto 6/2019, C.P. Rocío Araújo Oñate.



- iv) Solo se condenará al pago de costas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 CGP.
- f) **¿Cómo se impugna la liquidación de las costas aprobada mediante auto por el juzgado de primera o única instancia?**
 - i) De conformidad con el numeral 5° del artículo 366 del C.G.P., la liquidación de las costas (expensas y monto de las agencias en derecho) sólo podrá controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación⁵² contra el auto que aprueba la liquidación⁵³. El recurso únicamente podrá referirse al contenido de la liquidación.
 - ii) La oportunidad para la interposición de los recursos es dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto, tanto para la reposición (art. 318 CGP) como para la apelación (art. 322 CGP).
 - iii) Según el efecto en que se conceda el recurso de apelación, las consecuencias serán distintas en el trámite del proceso. En el efecto suspensivo⁵⁴ el proceso se paraliza hasta que se profiera auto de obediencia a lo resuelto por el superior, es decir, no se puede efectuar ninguna actuación ante el juez de primera instancia, salvo lo relacionado con medidas cautelares, respecto de las cuales el juez de primera instancia conserva competencia. Contrariamente, en el efecto diferido⁵⁵, se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, pero continuará el proceso ante el juez de primera instancia en lo que no dependa necesariamente de dicha providencia.

1.9. **¿Cuáles son los pasos a seguir tras una condena en costas favorable o adversa a la entidad pública?**

- a) Una vez ejecutoriadas (i) la providencia que impuso la condena y (ii) la que aprobó la liquidación de las costas, el interesado —normalmente por conducto de su apoderado judicial— debe entregar a la entidad copia de esas providencias, con indicación de la fecha en que cobraron ejecutoria, así como copia de la liquidación de costas.
- b) Para el pago de las costas liquidadas en contra de la entidad pública, se seguirá lo dispuesto en los procedimientos o normas internas de cada entidad.
- c) En el evento de condenas a favor de entidades públicas, en virtud de lo previsto en el artículo 98 del C.P.A.C.A., dichos sujetos tienen el deber de recaudar las obligaciones a su favor⁵⁶.

⁵² El artículo 243 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, no incluye expresamente el auto de liquidación de costas entre las providencias apelables. Sin embargo, debe considerarse que el párrafo 2° del artículo 243 del CPACA establece que, en los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales, la apelación procederá. Aunque el trámite de liquidación de costas no es un incidente, ni un proceso, es clara la intención y finalidad de la norma sobre la procedencia del recurso de apelación consagrado en normas distintas al CPACA. En consecuencia, es procedente la apelación contra el auto que liquida las costas procesales por expresa disposición del CGP.

⁵³ Artículo 366 C.G.P., numeral 5.

⁵⁴ Artículo 323 del C.G.P., numeral 1.

⁵⁵ Artículo 323 del C.G.P., numeral 3.

⁵⁶ Artículo 99 C.P.A.C.A., "Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos: (...) 2. Las sentencias y



- d) Si la parte condenada en costas no las paga voluntariamente, la contraparte puede ejecutar la obligación ante el juez competente. Para ello, deberá iniciar un proceso ejecutivo en contra del condenado en costas. El auto aprobatorio de la liquidación de costas, debidamente ejecutoriado, junto con esa liquidación, funge como título ejecutivo.
- e) Si la parte acreedora es una entidad pública en los términos del párrafo del artículo 104 del C.P.A.C.A.⁵⁷, estará además revestida de la prerrogativa de cobro coactivo para exigir el pago⁵⁸. Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado que la prerrogativa de cobro coactivo está en cabeza de todas las entidades del Estado desde la expedición de la Ley 1066 de 2006 (artículo 5)⁵⁹, lo que fue ratificado con la expedición del CPACA (artículo 98)⁶⁰.
- i) El cobro coactivo es un procedimiento de naturaleza administrativa en el que la entidad pública, sin necesidad de acudir ante la autoridad judicial, exige el cumplimiento forzado de obligaciones a su favor contenidas en documentos que presten mérito ejecutivo. Se destacan las siguientes generalidades del cobro coactivo:

demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el párrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero”.

⁵⁷ Artículo 104 CPACA “(...) Parágrafo. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

⁵⁸ Artículo. 98 CPACA “Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el párrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes”.

⁵⁹ “ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

<Inciso adicionado por el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Las entidades públicas de que trata el inciso anterior, podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Los procesos de cobro coactivo ya iniciados que se transfieran a CISA, continuarán su trámite sin solución de continuidad.

PARÁGRAFO 1o. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

PARÁGRAFO 2o. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1o y 2o del artículo 820 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3o. Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.”

⁶⁰ C.E., Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad. 11001-03-06-000-2013-00401-00(2164), junio 5/2014. M.P. Germán A. Bula, “La Sala de Consulta y Servicio Civil se ha referido en varias oportunidades al alcance de la Ley 1066 y a la facultad de cobro coactivo de las entidades públicas y ha señalado que esa ley unificó las formas de cobro coactivo, inclusive para los órganos autónomos y entidades con régimen especial derivado de la Constitución, en orden a garantizar para todas ellas el ejercicio de esa función en forma ágil, eficiente, oportuna y a través de un mismo procedimiento (...) En efecto, el CPACA ratifica la potestad de que goza la Administración para efectuar directamente el cobro coactivo de las obligaciones a su favor, aunque deja abierta la opción de acudir a los jueces competentes mediante la vía del proceso ejecutivo”.



- Las entidades públicas instrumentalizan el proceso de cobro coactivo para que se adelanten las gestiones al interior de cada entidad, a través de manuales, procedimientos o normativas internas, que les permiten orientar a sus funcionarios sobre cómo, cuándo y quién debe adelantar el procedimiento.
 - Para el procedimiento se aplican las normas especiales que para el caso existan y la regulación interna de cada entidad. En su defecto, se regirá por lo dispuesto en el Estatuto Tributario y el título IV del CPACA⁶¹.
 - Inicia con una etapa de cobro persuasivo, en la que se busca el cumplimiento de la obligación de manera voluntaria por parte del deudor previniéndole sobre las consecuencias por el no pago, intentando obtener el recaudo en el menor tiempo posible y evitar un desgaste del cobro coactivo propiamente dicho.
 - Si no se logra el cumplimiento, la misma entidad expide un mandamiento de pago en su favor para iniciar la etapa coactiva. La entidad podrá decretar medidas cautelares sobre los bienes del deudor y éste podrá proponer excepciones.
- f) Con independencia del procedimiento de recaudo, la entidad deberá tener en cuenta que, en virtud de lo establecido en el artículo 192 del CPACA en relación con las providencias que imponen o liquidan una condena, es procedente la liquidación de intereses moratorios respecto del monto reconocido por concepto de costas⁶².

Atentamente,

CAMILO GÓMEZ ALZATE
DIRECTOR GENERAL

Revisaron: Luis Jaime Salgar Vegalara / María Fernanda Suárez Celly / Juan Carlos Rozo Romero
Elaboró: Marco Vita Mesa

⁶¹ Artículo. 100 CPACA “Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas: 1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas. 2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario. 3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario. En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil [hoy C.P.G.] en lo relativo al proceso ejecutivo singular”.

⁶² C.E. Secc. Tercera, Rad. 44001-23-33-000-2016-01291-01 (64239), octubre 30/2020. M.P. Ramiro Pazos, “el despacho estima procedente la liquidación de los intereses moratorios respecto de las sumas de dinero reconocidas por concepto de «costas procesales»”.