



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil veintidós (2022)

**Radicación número: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)**

**Ejecutante: ECOPETROL S.A.**

**Ejecutado: ASONESA Y OTROS**

**Referencia: PROCESO EJECUTIVO (LEY 1437 DE 2011 Y LEY 2080 DE 2021)**

*Temas: EJECUTIVO PARA EL COBRO DE SENTENCIA – COMPETENCIA – con la expedición del CPACA, en su redacción original y con la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021 y el CGP se estableció la conexidad como factor de competencia respecto de la ejecución de providencias judiciales y conciliaciones – reiteración jurisprudencial / TÍTULO EJECUTIVO – SENTENCIA – condena impuesta a un particular, bien sea persona natural o jurídica, no altera la competencia del juez de la ejecución / EXIGIBILIDAD DE LA CONDENA EN COSTAS – para que este tipo de obligación sea ejecutable se debe haber cumplido el trámite previsto en el artículo 366 del CGP, so pena de no ser pasible de ejecución, al no reunir los elementos esenciales de un título ejecutivo, el cual debe ser claro, expreso y actualmente exigible / EJECUCIÓN DE PROVIDENCIAS JUDICIALES – procedimiento contemplado en los artículos 305 y 306 del CGP.*

La Sala se pronuncia sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra del auto de 25 de noviembre de 2021, por medio del cual el Tribunal Administrativo del Cesar negó librar el mandamiento de pago solicitado.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La solicitud de ejecución**

El 16 de junio de 2021<sup>1</sup>, la Empresa Colombiana de Petróleos – Ecopetrol S.A., a través de apoderado judicial, solicitó librar mandamiento de pago en contra de la Asociación de Negritudes de Sabana Grande – Asonesa, con el fin de obtener el pago de los siguientes rubros (transcripción literal, incluidos posibles errores):

---

<sup>1</sup> Índice 2, SAMAI. Documento “ED\_01SOLICTUDLIQUIDADRC(.pdf)”.



Radicación: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)  
Ejecutante: Ecopetrol S.A.  
Ejecutado: Asonesa y otros  
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021)

1.- *PETICIÓN PREVIA: De conformidad con lo dispuesto por el Consejo de estado, solicito se proceda a liquidar las Costas, incluyendo las Agencias en Derecho de Segunda Instancia decretadas por el Tribunal.*

2.- *CAPITAL: Se Libre Mandamiento de Pago por el Capital Liquidado y Aprobado por su Despacho.*

3.- *INTERESES MORATORIOS: desde la fecha de ejecutoria de la liquidación de costas hasta que se realice el pago efectivo de la obligación.*

4.- *COSTAS: De igual forma, condénese al pago de las costas que se lleguen a generar dentro del presente proceso ejecutivo a continuación.*

Lo anterior como consecuencia del proceso de reparación de los perjuicios causados a un grupo<sup>2</sup> iniciado por Asonesa y otros en contra de Ecopetrol S.A., que culminó con la sentencia de 6 de noviembre de 2020<sup>3</sup>, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la cual confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones y condenó en costas de segunda instancia a la parte demandante<sup>4</sup>.

El Tribunal *a quo*, a través de providencia de 10 de junio de 2021, profirió auto de obediencia al superior, indicando que: “[c]umplido lo anterior, continúese con el trámite respecto”.

## 2. El auto apelado

Mediante auto de 25 de noviembre de 2021<sup>5</sup>, el *a quo* resolvió no librar el mandamiento de pago solicitado, bajo la consideración de que la obligación contenida en la sentencia que se presenta como base de ejecución en el caso concreto, “*no se encuadra dentro de los documentos que constituyen título ejecutivo susceptible de ser demandado ante esta jurisdicción*”.

Lo anterior, debido a que el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció como título ejecutivo únicamente las sentencias y decisiones proferidas en desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos en las que fuera condenada una entidad pública, lo cual no acontece en el caso concreto, ya que la condena en costas se impuso a un

<sup>2</sup> En adelante, acción de grupo.

<sup>3</sup> Dentro del expediente con radicación 20001-23-33-000-2013-00148-01(AG).

<sup>4</sup> La mencionada condena se consignó en los siguientes términos en el ordinal segundo de la sentencia de segunda instancia: “**CONDENAR** a la parte demandante a pagar las costas del proceso.

“Fijar como **agencias en derecho en segunda instancia**, la suma equivalente a un (1) S.M.M.L.V que deberá incluirse en la liquidación de costas a cargo de la parte demandante en forma solidaria, en favor de Ecopetrol S.A. y Fundesmag, a las que se reconocerá medio salario mínimo mensual legal vigente para de (sic) cada una”.

<sup>5</sup> Índice 2, SAMAI. Documento “ED\_03AUTONIEGAMANDAMIEN(.pdf)”.



Radicación: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)  
Ejecutante: Ecopetrol S.A.  
Ejecutado: Asonesa y otros  
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021)

particular, “[e]n consecuencia, no puede desconocerse el principio de interpretación, según el cual, ‘donde el legislador no distingue, no le es permitido al interprete hacerlo’”, por lo cual concluyó que (transcripción literal):

*En este orden de ideas, como quiera que ECOPETROL SA radicó solicitud de mandamiento de pago teniendo como título ejecutivo una sentencia proferida por el Consejo de Estado, en la cual no se condena a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, sino a un particular, como ya se indicó, para la Sala es claro que no se cumplió con los presupuestos establecidos para este procedimiento ante esta jurisdicción, pues se itera, dicho documento no constituye título ejecutivo; por lo tanto, no se libraré el mandamiento de pago requerido.*

### **3. El recurso de apelación**

Contra esta determinación, la parte ejecutante, a través de escrito de 1º de diciembre de 2021<sup>6</sup>, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, para lo cual argumentó que las sentencias expedidas por el Consejo de Estado en las que se impone condena en costas a favor de Ecopetrol constituyen título ejecutivo, “*que puede ser ejecutado vía Cobro Coactivo (facultad no implementada en Ecopetrol) o ante los jueces competentes, que es la vía que aquí se pretende ejecutar*”.

Asimismo, señaló que para la solicitud de ejecución de costas se debía aplicar lo dispuesto en los artículos 305 y 306 del CGP y no el artículo 297 del CPACA, como equivocadamente lo consideró el Tribunal de primera instancia; además, se desconoció lo preceptuado por el artículo 156 del CPACA, en su redacción original<sup>7</sup>.

Dijo que, incluso si se consideraba que existía una falta de competencia, “*el Debido Proceso indica que además de rechazar la ejecución se debe enviar al juez de conocimiento. Art. 138 CGP*”.

**4.** El 26 de mayo de 2022, el despacho sustanciador del Tribunal *a quo* rechazó por improcedente el recurso de reposición instaurado<sup>8</sup>, por considerar que en atención del inciso quinto del artículo 318 del Código General del Proceso, las decisiones que son dictadas por las Salas de Decisión no son susceptibles del mencionado recurso, como ocurrió en el presente caso.

<sup>6</sup> Índice 2, SAMAI. Documento “ED\_05RECURSOECOPETROLP(.pdf)”.

<sup>7</sup> “*En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva*”.

<sup>8</sup> Índice 2, SAMAI. Documento “ED\_08AUTORECHAZAREPOSIC(.pdf)”.



Radicación: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)  
Ejecutante: Ecopetrol S.A.  
Ejecutado: Asonesa y otros  
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021)

Como consecuencia de lo anterior, se concedió ante esta Corporación, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación presentado por la ejecutante.

5. El 8 de agosto de 2022, el expediente ingresó al despacho para decidir lo pertinente<sup>9</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Régimen aplicable

Al *sub judice* le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de interposición de la demanda ejecutiva, las cuales corresponden a las contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), así como las del Código General del Proceso (en adelante CGP), en virtud de la remisión expresa prevista por el artículo 298 del primero de los estatutos mencionados<sup>10</sup>.

Adicionalmente, le resulta aplicable la Ley 2080 de 2021 -*reforma al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)*- toda vez que las actuaciones surtidas se dieron con posterioridad a su entrada en vigor el 26 de enero de 2021<sup>11</sup>.

### 2. Procedencia del recurso de apelación y competencia de la Sala para resolverlo

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 243 del CPACA “[e]n los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y **en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan.** En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir” (se destaca y subraya).

Asimismo, el artículo 321 del CGP -*numeral 4*- contempla que el recurso de apelación es procedente contra el auto que niegue total o parcialmente el

<sup>9</sup> Índice 3, SAMAI.

<sup>10</sup> “ARTÍCULO 298. PROCEDIMIENTO. <Artículo modificado por el artículo 80 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: Una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 192 de este código, sin que se haya cumplido la condena impuesta por esta jurisdicción, el juez o magistrado competente, **según el factor de conexidad**, librará mandamiento ejecutivo **según las reglas previstas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias, previa solicitud del acreedor.** (...). (se destaca).

<sup>11</sup> Ley 2080 de 2021. “Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado (...).” Dado que la promulgación de esta ley se cumplió mediante la publicación realizada el 25 de enero de 2021 (Diario Oficial No. 51.568), su vigencia inició el 26 de enero del mismo año.



Radicación: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)  
Ejecutante: Ecopetrol S.A.  
Ejecutado: Asonesa y otros  
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021)

mandamiento de pago, igualmente, el numeral 1 del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, prevé dicho recurso contra el auto que resuelva sobre ese mismo aspecto.

En ese sentido y en atención a la remisión normativa en comento, dado que el presente proceso es de naturaleza ejecutiva, se debe señalar que, respecto de la oportunidad y requisitos del recurso de apelación, el CGP consagra en el artículo 322 -numeral 1- que “[l]a apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia **deberá interponerse** ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado**” (se destaca).

Además, establece que la apelación contra autos se podrá interponer directamente o en subsidio de la reposición -numeral 2-, circunstancia que ocurrió en el *sub examine* y, revisado el expediente, se observa que el recurso se interpuso de manera oportuna y debidamente sustentado<sup>12</sup>.

Por otra parte, en los términos del artículo 150 del CPACA<sup>13</sup>, modificado por el artículo 615 del CGP, esta Corporación conoce en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos por los tribunales administrativos respecto de los cuales resulte procedente este medio de impugnación. A su vez, según lo dispuesto en el artículo 125<sup>14</sup> *ibidem*, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, a la Subsección le asiste competencia para resolver la respectiva impugnación, en cuanto se enmarca en el caso previsto

<sup>12</sup> El auto recurrido se notificó a las partes por estado electrónico de 29 de noviembre 2021 (visible en:

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2214826/59055264/Estado+107+del+29+denoviembre+del+2021.pdf/336a1614-dd7b-42a1-b8e9-6bf356fdbd57>), el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por la parte ejecutante se presentó el 1º de diciembre de 2021 -es decir, dentro de los 3 días siguientes, según el artículo 322 del CGP, en concordancia con el parágrafo segundo del artículo 243 del CPACA-.

<sup>13</sup> “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia”.

El inciso citado fue modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021; sin embargo, de acuerdo con el primer inciso del artículo 86 *eiusdem* del régimen de vigencia y transición normativa, contempla que las modificaciones sobre la competencia de juzgados, tribunales y del Consejo de Estado “solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley”.

<sup>14</sup> “Artículo 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...)

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...)

g) Las enunciadas en los numerales 1º a 3º y 6º del artículo 243 cuando se proferían en primera instancia o **decidan el recurso de apelación contra estas**; (...)” (se destaca).



Radicación: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)  
Ejecutante: Ecopetrol S.A.  
Ejecutado: Asonesa y otros  
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021)

en el numeral 1 del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

### 3. Caso concreto

En los términos del recurso de apelación, la Sala decidirá si le asiste razón o no al Tribunal *a quo* al haber asumido competencia en el presente asunto, así como la decisión de negar el mandamiento de pago, por considerar que la sentencia que se pretende ejecutar “*no constituye título ejecutivo*”.

#### 3.1. La competencia para conocer y tramitar la ejecución

Como primer aspecto, conviene señalar que con la expedición del CPACA, en su redacción original y con la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021, y el CGP<sup>15</sup>, se estableció la conexidad<sup>16</sup> en la jurisdicción de lo contencioso administrativo como factor de competencia respecto de la ejecución de providencias judiciales y conciliaciones<sup>17</sup>.

Así mismo, lo estableció la Sala Plena de la Sección Tercera en auto de unificación de 29 de enero de 2020<sup>18</sup>, al indicar que la conexidad es el factor al que aluden el CPACA y el CGP para el conocimiento de la ejecución de providencias judiciales y conciliaciones, pues:

*[L]a lectura armónica de las cuatro normas referidas (artículos 156.9 y 298 del CPACA y 306 y 307 del CGP) permite concluir con suficiencia que **el legislador ha optado por fórmulas de conexidad para la ejecución de providencias judiciales, en desarrollo de los principios de economía procesal, celeridad y***

<sup>15</sup> “ARTÍCULO 306. EJECUCIÓN. **Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. (...)**

**Lo previsto en este artículo se aplicará para obtener, ante el mismo juez de conocimiento, el cumplimiento forzado de las sumas que hayan sido liquidadas en el proceso y las obligaciones reconocidas mediante conciliación o transacción aprobadas en el mismo” (se destaca).**

<sup>16</sup> “ARTÍCULO 298. PROCEDIMIENTO. <Artículo modificado por el artículo 80 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **Una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 192 de este código, sin que se haya cumplido la condena impuesta por esta jurisdicción, el juez o magistrado competente, según el factor de conexidad, librará mandamiento ejecutivo según las reglas previstas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias, previa solicitud del acreedor”.** (se destaca).

<sup>17</sup> “ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. **La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos: (...)**

**6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades” (se destaca).**

<sup>18</sup> En el expediente 63.931, C.P. Alberto Montaña Plata.



Radicación: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)  
Ejecutante: Ecopetrol S.A.  
Ejecutado: Asonesa y otros  
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021)

*seguridad jurídica, pues quien mejor conoce la forma de cumplimiento de la condena es necesariamente el mismo juez que la profirió. (...)*

23. En resumen, la Sala considera que la aplicación del artículo 156.9 del CPACA es un criterio de competencia por conexidad que excluye la aplicación de las normas previstas en los artículos 152.7 y 155.7 del mismo código, por las siguientes razones:

1. Es especial y posterior en relación con las segundas.
2. Desde una interpretación gramatical resulta razonable entender la expresión ‘el juez que profirió la decisión’ como referida al juez de conocimiento del proceso declarativo.
3. **La lectura armónica de las demás normas del CPACA y del CGP, en relación con la ejecución de providencias judiciales, permite definir la aplicación del factor de conexidad como prevalente** (se destaca).

Adicionalmente, se precisó que “la unificación de la regla de competencia por conexidad deberá entenderse en el siguiente sentido: **conocerá de la primera instancia del proceso ejecutivo el juez que conoció de la primera instancia del proceso declarativo, con independencia de si la condena fue proferida o la conciliación aprobada en grado de apelación**” (se destaca).

Por lo anterior, llama la atención a la Sala que el criterio adoptado por el Tribunal a quo desconoció abiertamente la normativa y la jurisprudencia unificada de esta Sección sobre la competencia para este tipo de asuntos.

Es del caso recordar que la solicitud de ejecución se presentó el 16 de junio de 2021 y el recurso de apelación se interpuso el 1º de diciembre de 2021, en vigencia del CPACA y la Ley 2080 de 2021, normativas que deben gobernar dicho trámite, tal como lo ha considerado la jurisprudencia de esta Corporación<sup>19</sup>.

A partir de las anteriores disposiciones y la jurisprudencia en comento, es claro que, para efectos de competencia, el conocimiento del *sub lite* le corresponde a esta jurisdicción, con independencia de que la parte condenada en el proceso haya sido un particular<sup>20</sup>, ya que el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo

---

<sup>19</sup> Al respecto, la Sección Segunda en auto de unificación por importancia jurídica de 25 de julio de 2017, expediente 4935-14, C.P. William Hernández Gómez, señaló que “Ahora bien, en el caso de los procesos fallados en vigencia del régimen anterior, esto es, el Decreto 01 de 1984, pero cuya ejecución se inició bajo las previsiones del CPACA, el procedimiento a seguir es el regulado en este último y en el CGP, puesto que pese a que la ejecución provenga del proceso declarativo que rigió en vigencia del Decreto 01 de 1984, el proceso de ejecución de la sentencia es un nuevo trámite judicial.

Lo anterior, porque aunque se realiza a continuación y dentro del proceso anterior, tiene características propias y diferentes, en tanto que además de que originalmente no es de carácter declarativo, en el mismo se pueden presentar excepciones que originan un litigio especial que da lugar a un nuevo fallo o sentencia judicial (Art. 443 ordinales 3.º, 4.º y 5.º del CGP)”. Tesis reiterada por la Sección Cuarta en sentencia de 25 de abril de 2018, expediente 11001-03-15-000-2018-00485-00, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>20</sup> Al respecto la jurisprudencia ha establecido: “La teoría del fuero de atracción, de construcción jurisprudencial, basada en principios generales, fue inicialmente rechazada, aunque luego se aceptó bajo la condición de que se profiriera sentencia en contra de la persona pública sometida a la jurisdicción contenciosa, pero, finalmente, se consideró que aún en el evento de que la persona



Radicación: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)  
Ejecutante: Ecopetrol S.A.  
Ejecutado: Asonesa y otros  
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021)

se extiende a cualquier litigio en que esté involucrada una entidad estatal *-artículo 104 del CPACA-* y es que el factor de conexidad ya explicado así lo define, sea como parte demandada o demandante<sup>21</sup>, indistintamente de que su contraparte sean particulares *-personas naturales o jurídicas-*, con las excepciones expresamente establecidas por el legislador *-artículo 105, ibidem-*<sup>22</sup>.

Así las cosas, la solicitud de remisión del proceso a la jurisdicción ordinaria en los términos del artículo 138 del CGP, alegado por la recurrente, no está llamada a prosperar, por lo expuesto en precedencia.

### 3.2. La exigibilidad de la obligación materia de la ejecución

Como segundo aspecto, la parte ejecutante en el presente asunto persigue el pago de **la condena en costas** impuesta en segunda instancia por esta Subsección en la sentencia de 6 de noviembre de 2020, en el proceso de reparación de los perjuicios causados a un grupo bajo el radicado 20001-23-33-000-2013-00148-01(AG).

No obstante, resulta importante destacar que, para perseguir ejecutivamente la condena en costas impuesta en una providencia judicial, se debe haber cumplido el procedimiento establecido en el Código General del Proceso *-artículo 366-*<sup>23</sup> para

---

*pública sometida a esta jurisdicción no fuera responsable, ésta **conservaba la competencia para declarar la responsabilidad de la persona pública o privada atraída, porque dicha competencia se adquiría de forma definitiva y no provisional ni condicionada***” en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 29 de octubre de 2012, expediente 20.964, C.P.(E) Danilo Rojas Betancourth.

<sup>21</sup> Por ejemplo, cuando se demanda el incumplimiento de un contratista del Estado o está en discusión la liquidación de un contrato interadministrativo, en el que, valga puntualizar, ambas partes del contrato son entidades públicas.

<sup>22</sup> A saber, “*La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:*  
1. *Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos.*

2. *Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la función jurisdiccional estarán identificadas con la expresión que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutive de sus sentencias y deberán ser adoptadas en un proveído independiente que no podrá mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa, las cuales, si tienen relación con el mismo asunto, deberán constar en acto administrativo separado.*

3. *Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.*

4. *Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales”.*

<sup>23</sup> “**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, con sujeción a las siguientes reglas:

1. *El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.*

2. *Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los*



Radicación: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)  
Ejecutante: Ecopetrol S.A.  
Ejecutado: Asonesa y otros  
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021)

su debida liquidación y aprobación, ya que solo con la expedición de esta última providencia, se puede considerar *-prima facie-* que la obligación está debidamente consolidada y resulta exigible.

En esa medida, se estima que la normativa en comento se debe interpretar de manera armónica con las reglas establecidas en los artículos 305 y 306 del CGP, en concordancia con la integración normativa prevista en el artículo 306 del CPACA, las cuales resultan válidas para la ejecución de providencias judiciales en los procesos de conocimiento en la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando la parte condenada es un particular y, además, en la sentencia no se fijó un plazo o condición para el cumplimiento de la obligación.

Lo anterior, debido a que, por una parte, el inciso segundo del artículo 305 del CGP contempla expresamente que “[s]i en la providencia se fija un plazo para su cumplimiento o para hacer uso de una opción, este solo empezará a correr a partir de la ejecutoria de aquella o de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso. La condena total o parcial que se haya subordinado a una condición solo podrá ejecutarse una vez demostrado el cumplimiento de esta”.

Por otra parte, en caso de que no se estipulara un plazo o condición en la providencia, el inciso primero del mismo artículo prevé claramente que “[p]odrá exigirse la ejecución de las providencias una vez ejecutoriadas o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior,

---

sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.

3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.

6. Cuando la condena se imponga en la sentencia que resuelva los recursos de casación y revisión o se haga a favor o en contra de un tercero, la liquidación se hará inmediatamente quede ejecutoriada la respectiva providencia o la notificación del auto de obediencia al superior, según el caso.



Radicación: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)  
Ejecutante: Ecopetrol S.A.  
Ejecutado: Asonesa y otros  
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021)

*según fuere el caso, y cuando contra ellas se haya concedido apelación en el efecto devolutivo”.*

En otras palabras, el término de exigibilidad de una obligación contenida en una providencia judicial proferida por esta jurisdicción y en la que es condenado un particular, dependerá de si en el proveído se fijó o no un plazo o condición para su cumplimiento, bien sea por mandato legal -v.gr. Ley 678 de 2001<sup>24</sup>- o por *arbitrio iuris*, pues en caso de no haberse estipulado un término, le sería aplicable plenamente lo preceptuado en el primer inciso del artículo 305 del CGP, ya comentado.

En ese orden de ideas y descendiendo al *sub judice*, no encuentra la Sala que en la sentencia de segunda instancia de la acción de grupo se determinara algún plazo o condición para el cumplimiento de la condena en costas, por lo que ante esa situación correspondía aplicar la regulación procesal pertinente, la cual, dada la fecha de presentación del escrito de ejecución -1º de diciembre de 2021-, corresponde a las disposiciones del CPACA y el CGP, en particular, el trámite establecido en los referidos artículos 305 y 306 del último de los estatutos mencionados y en atención a la integración normativa prevista en el artículo 306 del CPACA.

No obstante, conviene señalar que, si bien la condena en costas se cuantificó parcialmente en la sentencia de 6 de noviembre de 2020 -*ordinal segundo*-, al indicar que se fijaba “*como **agencias en derecho en segunda instancia**, la suma equivalente a un (1) S.M.M.L.V que deberá incluirse en la liquidación de costas a cargo de la parte demandante en forma solidaria, en favor de Ecopetrol S.A. y Fundesmag, a las que se reconocerá medio salario mínimo mensual legal vigente para de (sic) cada una*” (negrita original del texto), y que en el fallo de primera instancia no se impuso ese tipo de condena, no se puede obviar que, con independencia de esta última circunstancia, el Tribunal *a quo* debía dar cumplimiento al procedimiento dispuesto en el artículo 366 del CGP ya comentado, para realizar la liquidación y aprobación de las costas, lo cual se debía adelantar de manera concentrada por el juzgador de primera instancia y que, si bien solicitó la parte ejecutante en su escrito como una petición previa, el *a quo* **omitió** y aún no ha ocurrido en el *sub examine*.

---

<sup>24</sup> “ARTÍCULO 15. EJECUCIÓN EN CASO DE CONDENAS O CONCILIACIONES JUDICIALES EN ACCIÓN DE REPETICIÓN. *En la sentencia de condena en materia de acción de repetición la autoridad respectiva de oficio o a solicitud de parte, deberá establecer un plazo para el cumplimiento de la obligación*” (se destaca).



Radicación: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)  
Ejecutante: Ecopetrol S.A.  
Ejecutado: Asonesa y otros  
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021)

Lo anterior conlleva a la improcedencia de librar el mandamiento de pago solicitado por Ecopetrol, ya que, en concordancia con el primer inciso del artículo 305 del CGP, la ejecución por las costas procesales sólo podía ser solicitada una vez se cumpliera la ejecutoria de la providencia de aprobación de la liquidación de costas y no desde el auto de obediencia al superior<sup>25</sup>, dado que contra dicha providencia aprobatoria es procedente el recurso de apelación, según lo prevé el numeral 5 del artículo 366 *ejusdem*<sup>26</sup>.

Por consiguiente, la Subsección confirmará el auto de 25 de noviembre de 2021, pero por las consideraciones expuestas a lo largo de la presente providencia, ya que **la consolidación y exigibilidad** de la obligación base de la ejecución se debía valorar bajo los anteriores criterios y se evidencia la omisión en el procedimiento de liquidación y aprobación de las costas procesales, lo cual afecta directamente ese requisito sustancial del título base de ejecución.

#### 4. Costas

El numeral 1 del artículo 365 del Código General del Proceso dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso o **a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación**, siempre y cuando se demuestren causadas y, en la medida de su comprobación.

Como en este asunto aún no se ha trabado la *litis*, la Sala se abstendrá de condenar en costas al recurrente, toda vez que no se causaron.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia, el auto de 25 de noviembre de 2021, proferido por el

<sup>25</sup> Sobre este criterio se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto de 16 de agosto de 2022, expediente 68.700.

<sup>26</sup> "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, con sujeción a las siguientes reglas: (...)

"5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo".



Radicación: 20001-23-33-000-2013-00148-02(68773)  
Ejecutante: Ecopetrol S.A.  
Ejecutado: Asonesa y otros  
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011 y Ley 2080 de 2021)

Tribunal Administrativo del Cesar, por el cual se negó librar el mandamiento de pago solicitado por la parte ejecutante.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

*Nota:* esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF