



Radicado: 68001-23-33-2017-00844-01 (62946)  
Demandante: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C**

Consejero ponente: **JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Referencia:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
**Radicación:** 68001-23-33-2017-00844-01 (62946)  
**Demandante:** CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER  
**Demandado:** UNION TEMPORAL BARRANCA

**Temas:** Ejecutivo contractual. Mandamiento de Pago.

El despacho procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandante contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Santander el 14 de junio de 2018, en el que negó el mandamiento de pago solicitado por la demandante.

**I.- ANTECEDENTES.**

1.1.- El presente proceso ejecutivo tuvo origen en la demanda presentada (fls.1-8 c.2) por la Corporación Autónoma Regional de Santander –CAS–, en su condición de entidad contratante (fol. 25 - 26 c.2), contra la Unión Temporal Barranca –conformada por Enviromental Servis E.U., Asociación de Trabajadores Comunitarios Guardianes del Futuro y Sajy Ltda– en la cual pretendió que se ejecutara la obligación de pagar mil cuatrocientos ochenta y cinco millones ciento treinta y seis mil doscientos treinta y cinco pesos, con cincuenta y cuatro centavos (\$ 1.485'136.235,54), derivada del contrato de obra No. 003-00663-2011 del 24 de agosto de 2011, junto con los intereses moratorios causados desde el 17 de diciembre de 2016, más las costas procesales.

1.2.- La demanda se fundamentó, en síntesis, en los siguientes hechos:

1.2.1.- Entre la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS y la Unión Temporal Barranca, se celebró el Contrato de Obra No. 003-00663-2011 del 24 de agosto de 2011, en virtud del cual el Contratista se obligó a/ “Establecimiento Primer Mantenimiento y Aislamiento de 203 Hectáreas de Bosque Protector y 474 Hectáreas de Caucho (Hevea brasiliensis) en el municipio de Barrancabermeja, departamento de Santander”.



1.2.2.- El contrato se celebró atendiendo lo establecido en la ley 80 de 1.993, bajo la modalidad de licitación pública, en atención a la cuantía, por un valor de TRES MIL CUATROCIENTOS DIECISIETE MILLONES CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$3.417.144,057).

1.2.3.- Ante los incumplimientos presentados por parte del contratista el 1 de abril de 2016, la Corporación Autónoma Regional de Santander expidió la resolución SGL No. 006-2016, por medio de la cual declaró el incumplimiento del contrato de obra No. 003-00663-2011.

1.2.4.- El 5 de agosto de 2016, la CAS expidió la resolución SGL No.0011-2016, con la que decidió no reponer la resolución SGL No.006 - 2016 del 1 de abril de 2016.

1.2.5.- El 17 de noviembre de 2016, la CAS liquidó unilateralmente el contrato de obra No. 003-00663-2011, mediante la resolución SGL No. 021-2016.

1.2.6.- El 23 de diciembre de 2016, la contratante expidió la resolución SGL No. 024-2016, con la que adicionó el artículo octavo de la resolución SGL No. 021-2016, de la siguiente manera:

*"OCTAVO: Requiérase a la UNION TEMPORAL BARRANCA para que en el término de diez (10) días, contados a partir del recibido de la presente resolución, realice el pago por la suma de MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO (sic) TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS CON CINCUENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$ 1.485.136.235,54) M/CTE. (sic) A favor de la CORPORACION AUTONOMA DE SANTANDER – CAS. En el evento de no cumplir requiérasele a la compañía de seguros SEGUROS DEL ESTADO S.A. (sic) Para que asuma el pago, otorgándole un plazo de un (1) mes contado a partir del recibido de la comunicación que así lo disponga".*

1.2.7. La Unión Temporal Barranca no ha reintegrado la suma ordenada por la resolución SGL No. 024-2016.

1.2.8. La Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, formuló ante el Tribunal Administrativo de Santander Demanda Ejecutiva Contractual de Mayor Cuantía contra la Unión Temporal Barranca, solicitando como la mayor pretensión de la demanda librar mandamiento de pago por la suma de MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES CIENTO TREINTA Y



SEIS MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS CON CINCUENTA Y CUATRO CENTAVOS.

1.2.9.- El Tribunal Administrativo de Santander por medio de auto del 14 de junio de 2018, negó el mandamiento de pago solicitado, bajo el argumento, que si bien la Resolución No. 024 de 2016 que hace parte integral de la Resolución 021, ***“(...) no obra prueba en el expediente sobre “el recibo de la comunicación” por parte de la ejecutada respecto de la Resolución No. 024, para hacer el conteo partir de esa fecha, de los diez (10) días otorgados de plazo para el pago y por ende, no está probada la exigibilidad de la obligación a cargo de la UNION TEMPORAL BARRANCA, requisito sin el cual no presta mérito ejecutivo los documentos aportados (...)”***

1.2.10.- La Corporación Autónoma de Santander – CAS, dentro del término de ejecutoria presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto del 14 de junio de 2018, allegando: ***“(...) si bien acierta el tribunal al advertir el error de la NO existencia de prueba del recibido de la comunicación de la resolución 024 de 2016, junto con el presente escrito allego, las certificaciones de enviado (sic) de 2 correos el día 29 de diciembre de 2016, copia del oficio SGL – 00905-2016, por medio del cual se remite la resolución 024/12/16, guía de envío del mismo de la empresa 4/72 No. RN691915166CO, al igual que el rastreo del envío RN691915166CO en el cual se aprecia que el envío fue entregado exitosamente el día 04 de enero de 2017 y la constancia de ejecutoria.***

***De lo anterior se colige que al faltar los documentos antes mencionados no se tenía clara la exigibilidad del título que se pretende ejecutar en el presente proceso. Por lo que de conformidad con la resolución 024 del 23 de diciembre de 2016 por el cual se adicionó el numeral (...) y lo anteriormente expuesto aunado a los documentos allegados solicito al honorable Tribunal reponer el auto proferido el día 14 de junio de 2018 en el proceso de la referencia y proceder a librar mandamiento de pago en favor del demandante CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER y en contra del demandado UNION TEMPORAL BARRANCA (...)”*** (Subrayado fuera de texto).

1.2.11.- El Tribunal Administrativo de Santander por medio de auto del 12 de octubre de 2018, negó por improcedente el recurso de reposición interpuesto por la Corporación Autónoma Regional – CAS, fundamentándose en lo dispuesto en el artículo 318 del C.G.P., el cual dispone que contra los autos que dicten las Salas de decisión no procede el recurso de reposición, de igual forma concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación, por lo que ordenó el envío del proceso a esta Corporación.



## II.- CONSIDERACIONES

2.1.- Este colegiado es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra el auto que negó el mandamiento de pago petitionado por el demandante, en virtud de los artículos 125 y 243 numeral 3º del CPACA.

2.2.- Visto lo anterior, a la Sala le corresponde resolver el problema jurídico que se enuncia a continuación:

- ¿Los documentos aportados con la demanda por la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS, cumplen o no con los requisitos legalmente establecidos para la constitución del título ejecutivo?

2.3.- La colegiatura se ha referido al concepto de título ejecutivo señalando:

*"El proceso ejecutivo derivado de un acto administrativo emanado de una autoridad pública, comparte con la acción ejecutiva propiamente dicha los elementos para su procedencia, entre los cuales el principal es la existencia de un título ejecutivo o documento base de ejecución, como instrumento para hacer efectiva una obligación clara, expresa y exigible sobre cuya existencia no cabe duda".<sup>1</sup> (Subrayado fuera de texto).*

2.4.- Por su parte el artículo 297.3 del CPACA expresa lo que constituye un título ejecutivo, de la siguiente manera:

*"[...] el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones".*

2.5.- Así mismo, esta Sección ha precisado que el o los documentos que den cuenta de la existencia de una obligación deben ser auténticos y emanar del deudor o de su causante. La obligación contenida debe ser: (i) expresa, por lo que "[...] deben constar, en forma nítida, en primer término, el crédito del ejecutante y, en segundo término, la deuda del ejecutado; tienen que estar expresamente declaradas estas dos situaciones sin que, para ello, sea necesario acudir a lucubraciones o suposiciones"; (ii) clara, es decir, "cuando aparece fácilmente determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido" y, cuando se trate de obligaciones dinerarias, estas deben "ser líquidas o liquidables por simple operación aritmética"; y (iii) exigible, "por no estar pendiente de un plazo o condición"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Subsección B. Auto de 9 de octubre de 2014. Expediente 49.714.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 11 de octubre de 2006, exp. 30566; y auto de la Subsección A del 11 de febrero de 2019, exp. 62427.



2.6.- Ahora bien, en relación con la oportunidad para constituir el título ejecutivo, también se ha pronunciado el Consejo de Estado indicando:

*"(...) ésta corresponde a la de presentación de la demanda y que resulta inadmisibile que se pretenda, a lo largo del proceso, mejorar o completar la documentación que lo conforma, por cuanto no es en cualquier momento de su tramitación ni cuando el demandante lo desee que se deben aportar tales documentos, sino que la existencia del título ejecutivo, simple o complejo, debe advertirse desde el mismo momento en que se estudia el libelo introductorio, para decidir si se libra o no el mandamiento de pago".<sup>3</sup>(Subrayado fuera de texto)*

2.7.- Así lo expuesto, es claro que el título ejecutivo como el medio para hacer efectiva una obligación clara, expresa y exigible, debe acreditarse desde el momento mismo de la radicación de la demanda.

2.8.- Por otra parte y en atención a que estamos en sede del recurso de apelación, la Sala encuentra conveniente referirse al objeto del mismo y a las facultades con las que cuenta esta Colegiatura.

2.9.- El recurso de apelación es un derecho y como tal habilita a las partes para disentir del juez ante quien se ha debatido el pleito. *"Son diferentes las facultades del superior en los casos de Apelación de providencias interlocutorias o se de sentencias. En efecto la apelación de la sentencia otorga al superior competencia sobre todo el juicio como fallador de instancia, y por esto aquel tiene la obligación de revisar el expediente en todos sus aspectos para dictar la sentencia que resuelva sobre el litigio, con la limitación indicada; en cambio, cuando se apela de una providencia interlocutoria, el superior no adquiere competencia sino sobre el punto incidental o especial que fue materia del recurso, porque la instancia continúa ante el inferior, razón por la cual no puede ocuparse de los demás aspectos del juicio"*<sup>4</sup>

2.10.- Así las cosas, el *ad quem* solo está facultado para para estudiar el caso en concreto, bajo los supuestos fácticos con los que contaba el tribunal de primera instancia, ya que la apelación de los autos solo puede ser entendida como una revisión del proveído impugnado y no como un nuevo juicio.

2.11.- En relación con lo expuesto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que:

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 24 de enero de 2007, Expediente 32541; reiterado por la misma sección, mediante Auto del 10 de diciembre de 2009. Expediente 37680.

<sup>4</sup> DEVIS ECHANDIA Hernando, *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*, Bogotá – Colombia, 2009, Editorial Temis. Pag. 792.



“Mediante el recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con sus propias consideraciones, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se plantean ante la segunda instancia. (...) En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la providencia como el principio dispositivo.” (Subrayado fuera de texto)<sup>5</sup>

2.12.-En el caso bajo estudio, la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS aportó con la demanda entre otros los siguientes documentos: copia simple del contrato No. 003-00663-2011 suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS (f.25-26 cd 2); copia de los actos administrativos por medio de los cuales se sancionaron los incumplimientos de la UNION TEMPORAL BARRANCA (f.31-43 cd 2) y las Resoluciones SGL No. 021 del 17 de noviembre de 2016 y No. 024 del 23 de diciembre de 2016 por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato No. 003-00663-2011, con sus correspondientes constancias de ejecutoria ( f.44 – 54 cd.2).

2.13.-Al respecto el Tribunal Administrativo de Santander como se mencionó previamente, una vez valoradas las pruebas aportadas, decidió a través del auto del 14 de junio de 2018 negar el mandamiento de pago, considerando que no estaba probada la exigibilidad de la obligación a cargo de la UNION TEMPORAL BARRANCA.

2.14.- En este sentido el Tribunal determinó que, si bien el demandante liquidó unilateralmente el contrato de obra No. 003-00663-2011 por medio de la Resolución No. 021 de 2016, lo cierto es que la parte resolutive de la misma no ordena en forma clara y expresa que el valor de \$1.485'136.235.54 deba ser reintegrado por el contratista. Y aunque en la Resolución No. 024 que hace parte integral de la Resolución No. 021 se incluyó la cláusula octava que estipuló:

*“Requírase a la UNION TEMPORAL BARRANCA, para que en el término de*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Sentencia del nueve (9) de junio de dos mil diez (2010), Magistrado Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.



diez (10) días contados a partir del recibo de la presente Resolución realice el pago, por la suma de MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES CIENTO TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS CON CINCUENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$1.485'136.235,56) (...)  
(Subrayado fuera de texto)

En el expediente no obra prueba sobre el recibo de la comunicación por parte de la demandada, para así poder efectuar el conteo a partir de esa fecha, de los diez (10) días otorgados de plazo para el pago y por lo mismo consideró que no resultaba probada la exigibilidad de la obligación.

2.15.- En este orden de ideas, considera relevante la Sala lo mencionado por el recurrente en su escrito, al manifestar:

*“ (...) si bien acierta el tribunal al advertir el error de la NO existencia de prueba del recibido de la comunicación de la resolución 024 de 2016, junto con el presente escrito allego, las certificaciones de enviado (sic) de 2 correos el día 29 de diciembre de 2016, copia del oficio SGL-00905-2016, por medio de la cual se remite la resolución 024/12/16 guía de envío del mismo de la empresa 4/72 No. RN691915166CO, al igual que el rastreo del envío No. RN691915166CO en el cual se aprecia que el envío fue entregado exitosamente el día 04 de enero de 2017 y la constancia de ejecutoria”.*

De esta manera, la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS puso de presente que a la fecha de radicación de la demanda y dada la ausencia de las constancias de envío de la Resolución 024 de 2016, el título ejecutivo no se encontraba debidamente constituido y, por ende, para esta Sala el Tribunal acertó en cuanto a la ausencia de exigibilidad de la obligación, requisito sin el cual no prestan mérito ejecutivo los documentos aportados con la demanda.

2.16.- Así las cosas, para la Sala es innegable que el demandante buscó constituir el título ejecutivo allegando documentación adicional con el recurso de apelación, oportunidad procesal dentro de la cual no es dable la composición del mismo.

2.17.- Por todo lo expuesto, la Sala comparte lo dispuesto por el Tribunal Administrativo de Santander en el auto del 14 de junio de 2018, en el sentido de negar el mandamiento de pago, toda vez que el valor de \$1.485'136.235.54 objeto del cobro ejecutivo, no se encontró debidamente acreditado para el momento de la radicación de la demanda ante el Tribunal Administrativo del Santander.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,



Radicado: 68001-23-33-2017-00844-01 (62946)  
Demandante: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER

## RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto del 14 de junio de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander mediante el cual se negó mandamiento de pago solicitado por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER – CAS.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen para continuar con el trámite del proceso.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Presidente de la Subsección

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Magistrado

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Magistrado

ClaudiaJPM/ 2Cdnos,7 traslados,1CD