



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejero ponente:** *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D.C., octubre cuatro (4) de dos mil diecisiete (2017)

**RADICACIÓN NÚMERO:** 76001-23-33-000-2017-00031-02

**ACTOR:** GUILLERMO URIBE ROMERO

**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL

**ASUNTO:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por el actor contra la sentencia de agosto tres (3) de 2017, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró improcedente la acción de cumplimiento.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La solicitud

En su propio nombre y en ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, el señor Guillermo Uribe Romero presentó demanda contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por considerar que está incumpliendo la Ley 105 de 1993, los artículos 27 ordinal 8º del Decreto 260 de 2004, 1782 del Código de Comercio y 68 de la Ley 336 de 1996, la Resolución 2130 de 2016 expedida por el director del citado organismo y los artículos 14.3.4 y 14.3.4.4.6 del Reglamento Aeronáutico de Colombia<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Es necesario tener en cuenta que a pesar de las diferentes normas señaladas como incumplidas, la demanda fue admitida únicamente en lo que corresponde a la Resolución 02642 de 2016 expedida por la Aeronáutica Civil con base en la manifestación posterior hecha por el actor en el curso del proceso.



## 2. Hechos

En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

El actor indicó que mediante acto administrativo, el municipio de Jamundí, en el departamento del Valle del Cauca, otorgó licencia de construcción para el proyecto de vivienda denominado Ciudadela Terranova, sector J.

Aseguró que según lo expuesto por la Aeronáutica Civil desde el año 2014, la administración municipal fue advertida sobre la necesidad de presentar el proyecto para estudio y concepto sobre la restricción y eliminación de obstáculos, sin que hasta la fecha de radicación de la demanda haya recibido respuesta por parte de la entidad territorial ni de la constructora de la obra.

Subrayó que mediante Resolución 02130 de julio veintiuno (21) de 2016, el organismo suspendió temporalmente el permiso de operación del campo de aterrizaje del Club Aéreo Deportivo Ultralivianos del Valle (UDELVA), ubicado en Jamundí, hasta que sean adoptadas por parte del operador las medidas que garanticen la seguridad para el desarrollo de las operaciones aéreas en concordancia con los reglamentos aeronáuticos.

Agregó que el recurso de apelación interpuesto contra dicho acto fue resuelto a través de la Resolución 02642 de septiembre doce (12) de 2016, mediante la cual la Aeronáutica Civil confirmó la decisión adoptada frente al campo de aterrizaje.

Precisó que según la entidad, la suspensión del permiso de operación del club obedeció a que el programa de vivienda y urbanismo llevado a cabo en la zona de Jamundí infringió las alturas reglamentarias limitadoras de obstáculos y genera peligro para la seguridad de las actividades aéreas.

Reveló que en ese acto, el director de la Aeronáutica Civil ordenó a la Dirección de Desarrollo Aeroportuario adelantar el procedimiento establecido en la sección 14 del Reglamento Aeronáutico de Colombia, respecto de la existencia de obstáculos prohibidos en el área de influencia del campo de aterrizaje y teniendo en cuenta las



especiales circunstancias de la Urbanización Terranova y las condiciones de vulnerabilidad de sus habitantes.

Resaltó que desde agosto de 2016 dirigió tres (3) comunicaciones a los titulares de las citadas dependencias en las cuales solicitó la calificación de los obstáculos prohibidos en el sector, sin que haya obtenido respuesta.

### **3. Razones del posible incumplimiento**

Con base en los elementos aportados con la demanda, el actor estimó que las normas invocadas están siendo incumplidas debido a que, a partir de la determinación de los obstáculos prohibidos, la Aeronáutica Civil no ha definido la situación relacionada con la operación del club aéreo<sup>2</sup>.

### **4. Trámite de la solicitud en primera instancia**

Inicialmente, la magistrada conductora del proceso en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca consideró que la solicitud tenía que ser tramitada como acción de tutela, pues involucraba la falta de respuesta a unas peticiones de información hechas por el actor (ff. 18 y 19).

Después del curso correspondiente, mediante sentencia de enero treinta (30) del presente año, la corporación declaró la carencia actual de objeto frente al derecho fundamental de petición, ya que las solicitudes del señor Uribe Romero fueron resueltas durante el trámite de la acción (ff. 109 a 114).

Al conocer la impugnación presentada por el demandante, mediante providencia de junio cinco (5) de 2017 el consejero ponente de la Sección Cuarta de esta corporación dejó sin efectos la actuación surtida en este proceso y dispuso que fuera adelantado como acción de cumplimiento, pues estaba claro que, según manifestación hecha por el actor, la pretensión no estaba dirigida a obtener respuesta a una petición sino al cumplimiento de la Resolución 02642 de 2016 (ff. 155 a 156).

---

<sup>2</sup> En la demanda, el actor no incluyó un acápite específico de pretensiones.



Por auto de junio veintiuno (21) del año en curso, la magistrada sustanciadora del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda, únicamente respecto del cumplimiento de la Resolución 02642 de 2016 expedida por el director de la Aeronáutica Civil<sup>3</sup> (ff. 162 y 162 vto).

Lo anterior obedeció precisamente a que en el memorial de sustentación de la impugnación contra el fallo de tutela, el actor enfatizó en que su pretensión “[...] fue que se diera cumplimiento a lo **ORDENADO POR EL DIRECTOR DE LA AERONÁUTICA CIVIL**, quien por medio de la Resolución No. 2642 de fecha doce (12) de septiembre de 2016 ordenó adelantar “el procedimiento establecidos en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia parte 14 sobre la existencia de obstáculos prohibidos en el área de influencia del campo de aterrizaje [...]”. (ff. 141 a 144). (Mayúsculas del texto original).

## **5. Contestación de la demanda**

La contestación fue presentada extemporáneamente por la apoderada judicial de la Aeronáutica Civil (ff. 167 y 168).

## **6. Sentencia de primera instancia**

En el fallo impugnado, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró improcedente la acción por considerar que la Resolución 02642 de 2016 no contiene un mandato imperativo e inobjetable cuya ejecución pueda ordenarse.

Agregó que dicho acto no tiene los alcances que le atribuye el actor, pues tampoco incluye una obligación perentoria, clara y directa según la cual la Urbanización Terranova deba ser demolida, dado que su texto advirtió sobre las especiales circunstancias del complejo residencial y las condiciones de vulnerabilidad de sus habitantes.

---

<sup>3</sup> Aunque el auto admisorio fue notificado únicamente a la Aeronáutica Civil como parte demandada, es importante tener en cuenta que el Club Aéreo propietario del aeródromo y el municipio de Jamundí, como concesionario de la licencia de construcción de la Ciudadela Terranova, intervinieron activamente en la actuación administrativa adelantada por el organismo en virtud de los recursos interpuestos contra los dos (2) actos que suspendieron la operación del parque aéreo y luego calificaron los obstáculos prohibidos y ordenaron la remoción, respectivamente.



Estimó que el procedimiento ordenado por la Resolución 02642 de 2016 no podía adelantarse únicamente por la Dirección de Desarrollo Aeroportuario sino que requería la intervención del municipio de Jamundí, de la constructora de la obra y de los propietarios de las unidades de vivienda.

Advirtió que el acto administrativo invocado por el actor fue revocado mediante Resolución 00489 de febrero veintitrés (23) de 2017 y consideró que mediante esta acción constitucional no puede ordenarse la demolición de la ciudadela Terranova, especialmente cuando los socios del aeródromo informaron a la Aeronáutica Civil que desistieron de las acciones legales para la defensa del mismo.

Concluyó que la acción también es improcedente para cuestionar los actos que suspendieron el permiso para la operación del campo de aterrizaje, en la medida en que el actor cuenta con otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para la revisión de su legalidad.

## 7. La impugnación

El actor señaló que la decisión de primer grado no está ajustada a los hechos y antecedentes que motivaron la acción, ni al derecho impetrado, por el “*error de hecho y de derecho*” en el examen de la petición.

Agregó que el *a quo* se negó a cumplir el mandato legal de garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho y se fundó en consideraciones inexactas, ya que indicó que la resolución fue objeto de recurso por el municipio de Jamundí, sin mencionar dicha actuación.

Manifestó que hubo “*error esencial de derecho*” por la errónea interpretación de los principios de la acción de cumplimiento y destacó que la Aeronáutica Civil “[...] *pretende soslayar la ilegalidad de unas construcciones frente al status social de quienes de buena fe las adquirieron, sin haber sido informados que tanto el Municipio de Jamundí como la Constructora omitieron la imperativa instrucción de la norma Aeronáutica*”. Enfatizó que el *a quo* no examinó los argumentos



acerca de la conducta omisiva del organismo, por lo cual insistió en que “*se protejan los derechos*” que pretende mediante esta acción.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

La Sección Quinta es competente para decidir la impugnación contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Valle de Cauca, según lo establecido en los artículos 150 y 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el acuerdo No. 015 de febrero veintidós (22) de 2011 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>4</sup>.

### **2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala resolver si confirma, revoca o modifica la decisión de primera instancia adoptada el tres (3) de agosto de 2017, mediante la cual la citada corporación declaró improcedente la acción respecto de la Resolución 02642 de 2016.

### **3. Generalidades de la acción de cumplimiento**

La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

Con base en la regulación establecida en el artículo 87 de la Constitución y el desarrollo dispuesto en la Ley 393 de 1997, dicha posibilidad opera a partir de la orden que imparte el juez de lo contencioso administrativo a la autoridad renuente.

Este mecanismo procesal tiene carácter subsidiario, puesto que no procede cuando la persona tiene a su alcance otro instrumento judicial

---

<sup>4</sup> Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



para lograr la efectividad de la norma o del acto administrativo que estima incumplidos.

Tampoco procede cuando el ejercicio del medio de control persiga el cumplimiento de normas legales y actos administrativos que establezcan gastos.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, la prosperidad de este medio de control está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: **(i)** Que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; **(ii)** Que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; **(iii)** Que la norma esté vigente; **(iv)** Que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; **(v)** Que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y **(vi)** Que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento.

#### 4. La constitución de la renuencia

En el artículo 8º, la Ley 393 de 1997 señaló que *“Con el propósito de constituir la renuencia, **la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo** y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]”*. (Negritas fuera del texto).

Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual *“[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*<sup>5</sup>.

Esta corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud *“[...] tiene una finalidad distinta a la de*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre veinte (20) de 2011, expediente No. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.



*constitución en renuencia”<sup>6</sup>.*

En esta materia, es importante que la solicitud permita determinar que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es el agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en la constitución de la renuencia.

Como fue establecido en el numeral 5º del artículo 10º de la Ley 393 de 1997, la constitución de la renuencia deberá acreditarse con la demanda de acción de cumplimiento, so pena de ser rechazada de plano la solicitud.

En este caso, el demandante acompañó al expediente la impresión de la comunicación que envió a la Aeronáutica Civil, el veintiocho (28) de noviembre de 2016, en la que reiteró y complementó una petición relacionada con la determinación de las barreras en el campo de aterrizaje.

En dicho escrito, el actor recordó expresamente la orden impartida por el director del organismo en el artículo 3º de la Resolución 02642 de 2016 para que fuera adelantado, por parte de la Dirección de Desarrollo Aeroportuario, el procedimiento establecido en el Reglamento Aeronáutico para la existencia de los obstáculos prohibidos en el área de influencia del club aéreo.

También solicitó, entre otras cosas, información sobre dicha actuación, los resultados arrojados por el procedimiento, la decisión adoptada por la entidad frente a los edificios de la urbanización que superan las alturas reglamentarias y la fecha fijada para la demolición de tales construcciones, que en últimas era el propósito de la petición hecha a la Aerocivil (ff. 1 a 3).

A partir de la invocación de la Resolución 02642 de 2016 y de la exigencia de resultados en procura de conseguir la ejecución de la orden contenida en su texto, cuya consecuencia sería la remoción de los obstáculos prohibidos, es decir los edificios que hacen parte de la Ciudadela Terranova, la Sala considera agotada la constitución de la renuencia del organismo demandado.

---

<sup>6</sup> Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre veintiuno (21) de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo diecisiete (17) de 2011, expediente 2011-00019.



## 5. El caso concreto

Según quedó expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró improcedente la acción por considerar básicamente que la Resolución 02642 de 2016 no contiene un mandato imperativo e inobjetable que pueda hacerse cumplir, pues está sujeto a las especiales circunstancias de la urbanización Terranova ubicada en el mismo sector donde funciona el club aéreo y a las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes de este complejo residencial del municipio de Jamundí.

En la impugnación, el actor insistió en la alegada conducta omisiva de la Aeronáutica Civil frente al incumplimiento de la normativa aeronáutica por parte del municipio y de la empresa constructora en la ejecución de las obras del citado proyecto urbanístico, que afectaron las actividades del aeródromo.

Sobre el particular, observa la Sala que al atender un requerimiento hecho por la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), el subdirector general de la Aeronáutica Civil expidió la Resolución 02130 de 2016 mediante la cual suspendió temporalmente el permiso de operación del campo de aterrizaje perteneciente al Club Aéreo Deportivo Ultralivianos del Valle (UDELVA), localizado en Jamundí (ff. 24 a 29).

Esto obedeció a la situación de peligro creada por la existencia de instalaciones y hangares con alturas que superan las máximas permitidas en zonas de maniobra y operación, a la ejecución de emplazamientos y construcciones en la Ciudadela Terranova que penetran la transición de la superficie limitadora de obstáculos en el campo aéreo y a la ausencia del concepto técnico que debe expedir la entidad para las obras desarrolladas en el proyecto urbanístico de vivienda.

La decisión fue objeto de los recursos de reposición y apelación interpuestos por el presidente del Club Aéreo Deportivo Ultralivianos del Valle, los cuales fueron resueltos a través de las resoluciones 02516 de agosto treinta (30) de 2016 y 02642 de septiembre doce (12) del mismo año, respectivamente.



En la citada resolución 02642 de 2016, el director de la Aeronáutica Civil resolvió negativamente la apelación, confirmó el acto recurrido y en el artículo 3º dispuso lo siguiente:

*“ORDENAR a la Dirección de Desarrollo Aeroportuario que adelante el procedimiento establecido en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia Parte 14 sobre la existencia de obstáculos prohibidos en el área de influencia del campo de aterrizaje UDELVA del municipio de Jamundí – Valle del Cauca, teniendo en cuenta las especiales circunstancias de la Urbanización Terranova y las condiciones de vulnerabilidad de sus habitantes, de conformidad con los preceptos contenidos en el Estado Social de Derecho como garante de los derechos fundamentales”.* (ff. 49 a 71).

En cumplimiento de este mandato, el funcionario adelantó el trámite respectivo y luego expidió la Resolución 00258 de enero treinta (30) de 2017, mediante la cual, entre otros, calificó como obstáculo prohibido la construcción de la Ciudadela Terranova por estar en la superficie de transición y aproximación de la pista del club aéreo y en consecuencia dispuso que el municipio de Jamundí debía proceder a *“la remoción y/o demolición de la Ciudadela en mención”* al día siguiente de la ejecutoria de dicho acto (ff. 146 a 148).

No obstante, observa la Sala que antes de dictarse la sentencia de primera instancia, la apoderada de la Aeronáutica Civil informó al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca sobre la expedición de la Resolución 00489 de febrero veintitrés (23) del presente año, por la cual el director de Desarrollo Aeroportuario revocó directamente la Resolución 00258 de 2017 (ff. 187 a 193).

La decisión estuvo motivada en la prevalencia del interés general de los habitantes de la Urbanización Terranova sobre el interés particular de los propietarios y socios de club aéreo, dado que se trata de una población de escasos recursos que accedió a dicha vivienda en virtud del programa Mi Casa Ya impulsado por el gobierno nacional<sup>7</sup>. (ff. 187 a 193).

---

<sup>7</sup> Según oficio remitido por FINDETER al actor en respuesta a un derecho de petición, la Ciudadela Terranova Sector J, a la cual hace referencia la acción, forma parte de un proyecto ejecutado dentro del programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores y está compuesto de 1140 apartamentos (ff. 22 y 23). En la resolución 02516 de 2016 consta que está integrado por diecinueve (19) edificios, cada uno con tres (3) torres (ff. 32 a 47).



Ante esta circunstancia, advierte la Sala que no puede ordenarse el cumplimiento del mandato contenido en la Resolución 02642 de 2016, pues es claro que la Aeronáutica Civil ya adelantó el procedimiento que determinó la existencia y calificación de los obstáculos prohibidos levantados en la Ciudadela Terranova, como expresamente lo dispuso dicho acto.

El hecho de que el trámite adelantado por la Dirección de Desarrollo Aeroportuario no haya culminado con la decisión que pretendía el actor, como era la demolición de los edificios que integran la urbanización, no puede considerarse un factor constitutivo de incumplimiento por parte del organismo, ya que la misma resolución fue clara al señalar que la orden estaba sujeta a las especiales circunstancias de la ciudadela y a las condiciones de vulnerabilidad de sus habitantes, según los preceptos del Estado Social de Derecho que garantizan los derechos fundamentales.

Esta especial situación fue tenida en cuenta por la Aeronáutica Civil para revocar directamente el acto que inicialmente contempló la remoción de los obstáculos prohibidos, como son los edificios que conforman el complejo residencial, ya que implicaba la grave afectación de los derechos de las personas que viven en los apartamentos de Terranova (ff.187 a 193).

Concluye la Sala, como lo hizo el *a quo*, que la orden contenida en la Resolución 02642 de 2016 no es exigible porque la condición a la cual quedó sometida, por las circunstancias específicas de la unidad residencial y particularmente de sus habitantes, hace que no sea posible disponer las acciones previstas en el Reglamento Aeronáutico 14 para tales casos<sup>8</sup>.

En consecuencia, la sentencia impugnada será modificada y en su lugar serán negadas las pretensiones de la demanda.

---

<sup>8</sup> El Reglamento Aeronáutico 14 que regula los aspectos relacionados con los aeródromos, aeropuertos y helipuertos, adoptado mediante resolución 01092 de marzo treinta y uno (31) de 2007, estableció en el numeral 14.3.4.4.5 que los obstáculos prohibidos, que de cualquier manera entorpezcan la navegación aérea, serán removidos o demolidos por el propietario dentro del plazo que señala la Aeronáutica Civil. El texto completo de este reglamento está disponible en [www.aerocivil.gov.co](http://www.aerocivil.gov.co)



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

## FALLA

**PRIMERO:** Modificar la sentencia de agosto tres (3) de 2017 dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que declaró improcedente la acción y en su lugar negar las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Consejera  
Aclaró Voto

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Consejera

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

