# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

## SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

**Sentencia No. 063**

| | |
|---|---|
| **TEMAS:** | COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO – PRORROGA DE LA COMPETENCIA POR EL FACTOR TERRITORIAL POR NO SER ALEGADA LA NULIDAD QUE ELLA GENERA EN LA PRIMERA OPORTUNIDAD PARA HACERLO - CARATERÍSTICAS QUE DEBE LLENAR EL ACTO ADMINISTRATIVO PARA ORDENAR SU MATERIALIZACIÓN A TRAVÉS DE ESTA ACCIÓN – PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN GENERAL Y SU INCIDENCIA EN LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO - LA APLICABILIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES ADMINISTRATIVAS DEL C.C.A. A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS CON ANTERIORIDAD SU VIGENCIA |
| **INSTANCIA:** | PRIMERA |

Decide la Sala la ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO iniciada por RAFAEL RAMÍREZ RESTREPO en contra del MUNICIPIO DE COROZAL – SUCRE y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL, con vinculación oficiosa de la SOCIEDAD OPERADORA DE

AEROPUERTOS CENTRO NORTE OACN S.A., con la finalidad de que se le diera cumplimiento al Acuerdo No. 6 del 31 de diciembre de 1973 emanado del CONCEJO MUNICIPAL DE COROZAL - SUCRE.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. RESEÑA FÁCTICA:

La demanda se fundamenta en los siguientes hechos que la Sala resume:

Manifiesta el actor que el 5 de agosto de 1928 se realiza el primer acuatizaje en el RÍO ATRATO DE QUIBDÓ CHOCÓ, donde la empresa de aviación SCATA-Sociedad Colombo Alemana de Trasportes Aéreos - hoy AVIANCA, surcaba los ríos de muestra patria en los aviones anfibios CATALINA, de los que se dice podían correr por agua y tierra.

Informa que Colombia entonces había nacionalizado los intereses alemanes en la aviación comercial del país y consolidado un monopolio en cabeza de la empresa Avianca, como una subsidiaria de la Pan American Airways, bajo el férreo liderazgo de Juan Trippe y contaba con todo el apoyo y protección del Gobierno Nacional.

Expresa que un grupo de pilotos, mecánicos e inversionistas privados, bajo el liderazgo del Capitán Ernesto Recaman, Gabriel Pérez Reyna y Rafael Barvo, decidieron crear una nueva compañía, la cual sería verdaderamente colombiana. La sociedad fue constituida el 5 de mayo de 1945, en la ciudad de Barranquilla bajo el nombre de LIMITADA NACIONAL DE SERVICIO AEREO, LANSA Ltda., mediante escritura pública número 1310 de la Notaría Tercera Municipal, la cual fue registrada en el Diario Oficial con fecha 24 de Octubre de 1945 en la página No. 654. El capital social original era de $135.000 pesos.

Asegura que en la nomina de pilotos se encontraban los Capitanes Carlos Barvo, Luis F. Pinto, Gustavo López, Jorge Correa, Julio M. Flórez, Luis Alfonso Cuellar, Hernando Santos Barrios, José J. Ramírez, Gustavo Artunduaga, Carlos Duarte, Fernando Ruiz, Charles Peebles y Alberto Visbal. Fueron nombrados Daniel Aragón como jefe de mecánicos y el Teniente Tomas Forero, como jefe de talleres.

Sostuvo que la compañía Aerotaxi. S.A., fue fundada en agosto de 1948 por iniciativa del grupo gerencial de Avianca, donde prestaba servicios a la SABANAS DE BOLÍVAR - para ese entonces Corozal pertenecía al departamento de Bolívar, como modalidad de Taxi aéreo, con servicio no regular, su objetivo era el de incorporar la red aérea nacional de Avianca también a las regiones de los Llanos Orientales y el Valle del Cauca.

Expresa que tres accidentes ocurrieron en los primeros meses del nefasto 1951. El primero ocurrió el 31 de enero cuando el Douglas DC-3 carguero HK-311, se precipitó a tierra en las inmediaciones de Madrid - Cundinamarca, cuando cumplía un vuelo entre Cali y Bogotá. Los dos tripulantes resultaron ilesos. El segundo ocurrió el 14 de febrero cuando el Curtiss C-46 carguero con matrícula HK-333 se vino a tierra en Cali, pereciendo sus dos tripulantes. Pero fue el 21 de marzo de 1951 cuando tuvo lugar el peor accidente aéreo que sufrió LNSA. El avión DC-3 con matrícula HK-315 y bajo el mando del Capitán Carlos Barvo, se accidentó en Hato Nuevo, en las cercanías de Corozal en el departamento de Bolívar para la época - Hoy y desde 1962 es territorio del departamento de Sucre y está ubicado en el municipio de Betulia, y perecieron sus 29 ocupantes entre pasajeros y tripulantes. Como es de comprender, a raíz de estos accidentes, la empresa se vio en una muy difícil situación financiera, además de la pérdida de la confianza de los viajeros.

Aduce que el día 31 de diciembre de 1973 (hace casi 40 años) se expidió por el Concejo de Corozal Sucre el Acuerdo Municipal No. 6, que dispone en su artículo primero lo siguiente:

> *"Desígnese al Aeropuerto regional de Corozal, con el nombre de CARLOS E. BARVO en homenaje a la memoria del desaparecido hijo de esta ciudad, Carlos E. Barvo González."*

Refiere que la alcaldía municipal de Corozal Sucre y la Aeronáutica Civil de Colombia, se han negado ha hacer efectiva la disposición anterior, aseverando que mediante comunicación del 7 de marzo de 2012, solicitó al Alcalde Municipal de Corozal el cumplimiento del referido acuerdo.

Expone que el 27 de marzo de 2012, el señor Alcalde le da respuesta al referido escrito expresando que el acuerdo se encuentra vigente y que ya se le comunicó a la Aerocivil sobre dicho cumplimiento.

Argumenta que igualmente, a efectos de proceder a instaurar acción de cumplimiento, constituyó en renuencia a la AEREONÁUTICA CIVIL DE COLOMBIA, el día 13 de junio de 2013. Al referido acto el señor GERENTE AEREOPORTUARIO ingeniero ALDEMAR PINZÓN, le envió un correo electrónico donde anexa un escrito dirigido al DIRECTOR GENERAL DE LA AEROCIVIL, SANTIAGO CASTRO GÓMEZ, de fecha 31 de agosto de 2012, afirmando que a la fecha no ha recibido respuesta al mismo.

**1.2. PRETENSIONES:**

Solicita el accionante que se ordene al MUNICIPIO DE COROZAL, representada por su Alcalde EDUARDO GÓMEZ MERLANO o quien haga sus veces y AERONÁUTICA CIVIL DE COLOMBIA, representada por su Director General SANTIAGO CASTRO GÓMEZ o quien haga sus veces, que den cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo numero 6 del 31 de diciembre de 1973 emanado del Concejo Municipal de Corozal - Sucre.

## 2. ACTUACIÓN PROCESAL

Admitida la demanda, encontrando viable la misma por llenar los requisitos formales, incluido el requisito de procedibilidad de la renuencia (fol. 17 a 25), se le

da el trámite procesal correspondiente tendiente a procurar la notificación de los demandados en esta acción y vinculada de manera oficiosa la SOCIEDAD OPERADORA DE AEROPUERTOS CENTRO NORTE OACN S.A. en calidad de administradora y operadora del Aeropuerto Las Brujas de Corozal, las que se llevan a cabo de la manera consagrada en el artículo 199 del C.P.A.C.A. por remisión general del artículo 30 de la Ley 393 de 1997.

## 2.1. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LA ACCIÓN POR LAS PARTES DEMANDADAS

Los demandados e intervinientes, asumieron las siguientes conductas procesales:

2.1.1. **LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL:** Se pronuncia en término a través de memorial visible a fol. 53 a 57 y fol. 64 a 87, por intermedio de abogado que no acreditó la calidad de representante legal, delegado o apoderado para actuar, razón suficiente para tener por inexistente este acto procesal.

2.1.2. **INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO:** El Procurador Delegado ante este Tribunal, presenta su concepto a través de memorial visible a fol. 58 a 62, en donde parte del planteamiento del problema de si los entes demandados se encuentran obligados a cumplir con el Acuerdo Municipal No. 6 del 31 de Diciembre de 1973, a fin de darle el nombre de CARLOS E. BARVO al aeropuerto de Corozal, cambiándole el actual "Las Brujas".

Asegura la vista fiscal que es evidente la existencia del Acuerdo No. 6 de Diciembre 31 de 1973, por medio del cual se designa al Aeropuerto de la ciudad con el nombre de "CARLOS E. BARVO", (fol. 9) y que según certificación del Alcalde Municipal de Corozal (fol. 12) este se encuentra vigente.

Manifiesta que el interrogante se resuelve con los argumentos expuestos por la Aeronáutica Civil, en oficio 1061 .0871 2.201203421 5, de fecha 31 de agosto de 2012, dado que si bien, el interés del H. Concejo Municipal en cambiar el nombre del aeropuerto fue el de exaltar a un ilustre hijo del municipio de Corozal, el mismo fue más allá de su competencia puesto que no podía asignarle el mismo a

un aeropuerto cuya propiedad es de una entidad del orden nacional como es la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, por lo que ante el carácter ejecutorio del acto administrativo - Acuerdo Municipal- (artículo 89 de la Ley 1437 de 2011), se abre paso como solución la excepción de Inconstitucionalidad, contenida en el artículo 4 de la C.P., puesto que, cuando exista incompatibilidad entre una norma jurídica y la Constitución Nacional se aplicará las disposiciones constitucionales, citando para fundamentar su argumento la sentencia C-122 de 2011 de la Corte Constitucional.

Por las razones expuestas, la Procuraduría solicitó dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad del Acuerdo No. 6 de 31 de Diciembre de 1973 del Concejo Municipal de Corozal.

2.1.3. **INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE COROZAL:** Guardó silencio absoluto en el término concedido para hacerlo.

2.1.4. **INTERVENCIÓN DEL OACN S.A.:** No presentó escrito alguno.

## 3. CONSIDERACIONES

### 3.1. COMPETENCIA:

Sea lo primero manifestar lo relacionado con el tema de la competencia de esta Corporación.

En primer lugar, de conformidad con lo establecido en los artículos 3 de la Ley 393 de 1997, es competente para conocer la acción de cumplimiento, el juez del domicilio del demandante. Como se observa a fol. 7 de la demanda, el demandante posee su domicilio en la ciudad de Medellín, razón por la que, en principio, se podría pensar que esta Corporación carece de competencia por el factor territorial.

Consagra el artículo 140 del C.P.C. numeral 2 la nulidad procesal por falta de competencia, en concordancia con el artículo 13 de la misma obra que establece la improrrogabilidad de la competencia, normas estas aplicables a este tipo de acciones por remisión que hace el artículo 30 de la Ley 393 de 1997 al C.C.A., y la normativa vigente procesal contencioso administrativa a su vez en su artículo 208 al C.P.C. Esta regulación consagra en su artículo 144 numeral 5 el saneamiento de la nulidad por falta de competencia para quien actué en el proceso y no la alegue, ya sea proponiendo el correspondiente incidente de nulidad, a través de los recursos contra el auto admisorio o como excepción previa, generando así lo que se conoce en la doctrina procesal civil como prorroga de la misma en el factor territorial.

Para el caso de las acciones de cumplimiento, por una parte, es claro que no procede ningún tipo de recurso contra el auto admisorio de la demanda (artículo 16 de la Ley 393 de 1997). No obstante lo anterior, la vía para alegar este tipo de irregularidades al interior de la acción estudiada podría interpretarse como el de las excepciones previas, dado que conforme la remisión realizadas por el artículo 30 *ibídem*, en el nuevo proceso contencioso administrativo son viables este tipo de excepciones (artículo 175 numeral 3 en concordancia con el artículo 180 numeral 6 del C.P.A.C.A) pero por la naturaleza sumaria del procedimiento especial, se puede concluir en su improcedencia, quedando igualmente la vía de la alegación de forma expresa como la nulidad de la forma consagrada el artículo 143 del C.P.C.

No obstante lo anterior, al encontramos en presencia de una acción constitucional y pública en donde debe primar el contenido sobre la forma como lo norma de artículo 2 de la Ley 393 de 1997 al establecer los principios sobre los que se debe fundar este tipo de procesos, para la Sala, lo importante en esta clase de actuaciones sería poner de presente la irregularidad detectada por cualquier medio para efectos de sanearla.

Como se puede observar, la entidad demandada, si bien presenta un escrito en el que alega la incompetencia territorial de esta Colegiatura al momento de contestar su demanda, su contestación carece de validez procesal, atendiendo que el abogado que actúa no demuestra su calidad de representante legal, delegado o apoderado de la AERONÁUTICA CIVIL, por lo que su respuesta resulta ser un acto procesal inexistente, por ello y teniendo en cuenta que todos los demandados guardaron silencio en el correspondiente traslado, subsanaron la mencionada nulidad y prorrogaron la competencia territorial de este Tribunal, dado que el mismo si posee la misma por el factor funcional, con fundamento en el numeral 16 del artículo 152 del C.P.A.C.A. por el carácter nacional de la entidad demandada.

Por lo expuesto, se procederá a estudiar el mérito del proceso.

## 3.2. PROBLEMA JURÍDICO:

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

Conforme a las normas que regulan la acción de cumplimiento, ¿qué características debe poseer el acto administrativo que se pretende hacer cumplir a través del medio consagrado en el artículo 87 de la C.P.?

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, la Corporación estudiará, en primer lugar, las generalidades sobre el medio intentado, los requisitos mínimos que debe llenar el acto administrativo que se pretende incumplido para ordenar su materialización, la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos en general y su incidencia en la acción de cumplimiento, la aplicabilidad de las normas procesales administrativas del C.C.A. a los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad su vigencia, y por último el caso concreto.

## 3.3. LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO EN GENERAL. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA

La constitución de 1991, consagró en su artículo 87, un instrumento procesal para hacer efectivo el cumplimiento de la ley y de los actos administrativos.

Dicha norma constitucional, ha sido desarrollada por el legislador a través de la Ley 393 de 1997. De la interpretación integral de los artículos 1, 8, 9, 10, 20 y 21 de la mencionada normativa y de la jurisprudencia del máximo órgano de lo contencioso administrativo, se infiere que son requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento:

1. Que exista una norma con fuerza material de ley o acto administrativo que contenga un deber jurídico omitido totalmente, claro, expreso, exigible, preciso, imperativo e inobjetable[1].
2. Que dicho deber se encuentre en cabeza de la autoridad demandada.
3. Que se demuestre la renuencia de cumplir el deber.
4. Que no existe otro mecanismo de defensa judicial para la protección del derecho pretendido.
5. Que de la ejecución de la norma o acto administrativo no se derive la materialización de gastos a cargo de la administración.

En este sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha dicho:

> *"Tratándose de la acción de cumplimiento es necesario que el mandato incumplido sea imperativo, indudable, específico, inequívoco, es decir, que a la sola vista de su texto el juez tenga la certeza irrefutable de que aquella autoridad a la cual ordenará cumplir lo incumplido sí es, sin discusión, la llamada a acatar la obligación inobservada."*[2]

---

[1] *"Cuando se trate del cumplimiento de actos administrativos de contenido particular y concreto, el deber omitido debe ser tan preciso, que se pueda asimilar a un título ejecutivo a favor del solicitante, es decir, que el acto que contenga una obligación expresa, clara y exigible que haga posible el mandamiento de su cumplimiento."* CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCION "A". Consejera ponente: DOLLY PEDRAZA DE ARENAS. Sentencia del 9 de octubre de 1997. Radicación número: ACU-017. Actor: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EXPORTADORES DE PAPA "EXPOPAPA". Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA -.

[2] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera ponente: CLARA FORERO DE CASTRO Sentencia del 16 de julio de 1998. Radicación número: ACU-337.

Igualmente, en el mismo sentido se ha pronunciado el máximo organismo de la jurisdicción contenciosa:

> *"Según se colige del contenido de la Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere, son los siguientes:*
>
> *a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º).*
> *b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (Arts. 5º y 6º).*
> *c) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber antes de instaurar la demanda, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º).*
> *d) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace improcedente la acción, así como también conduce a ése estado el pretender el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración o la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (Art. 9º)"*[3]

Por lo tanto, se hace imperioso analizar los anteriores requisitos de acuerdo al caso concreto.

## 3.4. LA EXISTENCIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONTENGA UN DEBER JURÍDICO OMITIDO TOTALMENTE CLARO, EXPRESO, EXIGIBLE, PRECISO, IMPERATIVO E INOBJETABLE

Analizado lo anterior, a la luz del caso bajo estudio, claramente nos encontramos en presencia de un Acto Administrativo de contenido particular.

Para mayor claridad, se hace necesario que la Sala analice el contenido del acto administrativo que se pretende incumplido, frente a los requisitos jurisprudenciales mencionados:

---

[3] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejera Ponente: MARÍA NOHEMI HERNÁNDEZ PINZÓN. Sentencia del 9 de Septiembre de 2005, Radicación número 08001-23-31-000-2005-00150-01(ACU) Actor: Bernardino Orozco Ulloa. Demandado: Sociedad de Acueducto, alcantarillado y aseo de Barranquilla S.A. ESP.

- Por obligación clara, se debe entender aquella que es obvia, evidente, patente, es decir, que la obligación sea inequívoca[4].

- Por obligación expresa, se comprende la explicita, manifiesta, que esté determinada, que sea específica y si se trata de obligaciones en dinero, las mismas deben ser líquidas, es decir, determinadas o determinables fácilmente[5].

- Por obligación exigible, se discierne la pura y simple o de plazo vencido o condición cumplida[6].

- Por obligación precisa, se infiere la específica, detallada, fija, determinada y concreta.

- Por obligación imperativa, se deduce la categórica, imperiosa y obligatoria.

- Por obligación inobjetable, se colige la no sujeta a objeciones, es decir, aquella que cumple con las condiciones de claridad que no hay lugar a dudas frente a lo que se pretende.

---

[4] La doctrina entiende por obligación clara: *"Es necesario que a la primera lectura del documento la obligación sea clara, sin tener que recurrir a racionamientos u otros medios probatorios; que la obligación sea inteligible, porque el documento esta redactado de manera lógica y racional; que la obligación sea explícita, es decir que se de una correlación entre la expresado porque es evidente el significado de la obligación; que la obligación sea precisa, al determinar con exactitud el objeto de la prestación y las partes comprometidas; que haya certeza con el tipo de la obligación o que sea fácilmente deducible.*

*La obligación no puede ser ambigua, por lo que la claridad debe predicarse no sólo de la forma exterior del documento, sino en su contenido jurídico, que implica una correlación entre lo concebido y lo expresado.*

*Se insiste que la obligación contenida en el documento debe ser exacta, precisa, que los sujetos de la obligación se encuentren bien determinados, y que haya certeza en relación con el plazo, la cuantía y el objeto de la prestación."* MERCADO JARABA, Esther Elena. PRÁCTICA JUDICIAL EN EL PROCESO EJECUTIVO LABORAL. Editorial ESCUELA JUDICIAL "RODRIGO LARA BONILLA", Bogotá 2009, p. 72 y 73. La mencionada obra puede consultarse en medio digital en la página web www.ejrlb.net

[5] *"Es indispensable que el contenido de la obligación se encuentre declarada, es decir, que lo que en el mismo figura como declaración es lo que se quiso dar a entender.*

*La obligación no puede ser implícita, ya que no son válidas las expresiones indicativas o representativas, porque un documento de esa naturaleza no presta mérito ejecutivo.*

*Es indispensable que la obligación aparezca delimitada, que exista certeza respecto de los términos, contenido, alcance y las partes vinculadas, para que se configure un título ejecutivo."* MERCADO JARABA, Esther Elena. *Op. Cit*, p. 74.

[6] *"La exigibilidad es cuando la obligación puede cobrarse, solicitarse, ejecutarse y demandarse. Se entiende por exigible la que no está sujeta a plazo ni a condición, o que habiéndolo estado se ha vencido el plazo o cumplido la condición. Está debe existir al momento de presentarse la demanda mediante la cual se solicita el cumplimiento de la obligación al deudor.*
*Entendemos por plazo, la época que se fija para la satisfacción de la obligación y antes de su vencimiento no puede exigirse su cumplimiento, este es futuro y cierto." Ibídem*, p. 74 y 75.

Por lo tanto, son estas las condiciones que debe llenar el acto que se pretende incumplido a través del medio judicial en estudio, y de no cumplirse las mismas, habrá de denegarse la acción.

Llama la atención la Sala frente a las condiciones la exigibilidad, imperatividad e inobjetabilidad de la obligación que se pretende hacer cumplir, dado que estamos en presencia de un acto administrativo que fue expedido por el Concejo Municipal de Corozal el 31 de diciembre de 1973, es decir, desde hace más de 39 años, por lo que es menester que se estudie el tema de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos.

## 3.5. LA PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORÍA Y SU INCIDENCIA EN LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Conforme la norma procesal administrativa vigente a la fecha en que se expidió el acto cuyo cumplimiento se pretende, la Ley 167 de 1941, esta no contemplaba la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, ni por el transcurso del tiempo sin su ejecución, ni por otras causas.

La normativa procesal administrativa posterior, es decir, el Decreto 01 de 1984 *"Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo"*, consagró de forma expresa las calidades que se le otorgan a las decisiones que contengan la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos, o en otras palabras, de los actos administrativos como son su carácter ejecutivo[7], ejecutorio[8] y la presunción de legalidad[9] (artículos 64 y 66 del C.C.A.).

---

[7] Sobre el punto nos ilustra la doctrina: *"La ejecutividad significa la fuerza normativa, general o particular, de lo que en él se dispone, y a su imperioso cumplimiento por parte de la autoridad que lo profiere así como por sus destinatarios."* BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Editorial Librería Ediciones del Profesional LTDA. Bogotá 2009, p. 422.

[8] Es definido este concepto como: *"… también llamada fuerza ejecutoria, es la suficiencia jurídica del acto administrativo para que por sí mismo, sin sujeción a requisitos o formalidad adicional, la autoridad que lo profirió pueda efectuar de manera inmediata y directa, sin más formalidades y requisitos, las actuaciones necesarias para su cumplimiento,…" Ibídem*, p. 422 y 423.

[9] Sobre esta presunción se basa toda la teoría del acto administrativo y consiste la misma en *"… considerar o dar como cierto que todo acto administrativo ha sido expedido de acuerdo con el ordenamiento jurídico, conforme a las reglas para su creación, tanto desde el punto de vista material, es decir, en relación con su contenido, como desde el punto de vista formal, esto es, en lo concerniente a sus elementos, la competencia, requisitos, trámites, oportunidad y demás aspectos adjetivos para su expedición de cada caso." Ídem*, p. 213.

Dicha normativa procesal administrativa reguló de forma expresa el fenómeno de la **pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo** en los siguientes términos:

> *"ARTICULO (sic) 66. PERDIDA (sic) DE FUERZA EJECUTORIA. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:*
>
> *1. Por suspensión provisional.*
> *2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
> *3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
> *4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
> *5. Cuando pierdan su vigencia."*

Sobre el tema, nos ilustra la doctrina:

> ***"2. Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos. Numeral 3º del artículo 66 del C.C.A.***
>
> *La causal de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos contenida en el numeral 3º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo desarrolla el principio de eficacia, que informa las actuaciones y los procedimientos administrativos (Artículo 3º. C.C.A.), en la medida en que lo que se busca a través de la misma, es evitar la inercia, inactividad o desidia de la administración frente a sus propios actos.*
>
> *En virtud de esta causal, los actos administrativos pierden fuerza ejecutoria y la administración el poder de hacerlos efectivos directamente, cuando al cabo de cinco años (5) de estar en firme, ésta no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
>
> *Así las cosas, si bien es cierto, la administración está obligada a obtener la realización material de las decisiones que se tomen al culminar un procedimiento administrativo, también lo es, que para que se configure la causal de pérdida de ejecutoria en comento, el legislador no exige el cumplimiento íntegro o pleno del acto administrativo dentro del término de los cinco (5) años contados a partir de su firmeza. Este plazo debe entenderse como una limitante temporal impuesta a la administración para gestionar lo concerniente a la ejecución del mismo, es decir, efectuar las operaciones que sean necesarias y pertinentes para materializar lo en él ordenado.*
>
> *En consecuencia, el simple paso del tiempo sin que se haya obtenido el cumplimiento pleno del acto, no es suficiente para que se configure la causal de pérdida de fuerza ejecutoria del numeral 3º del artículo 66 del C.C.A. El presupuesto normativo para que ello ocurra, consiste en que dentro del término fijado por el legislador, la administración no haya utilizado la prerrogativa de la ejecución oficiosa que le ha sido otorgada para*

*expedir o realizar los actos, las gestiones y las operaciones tendientes a obtener su cumplimiento."*[10]

Es decir, que cuando el acto administrativo se enmarque dentro de una de las hipótesis consagradas en la mencionada norma, pierde su fuerza normativa y su suficiencia para por sí hacerse valer o materializarse.

Sobre la imposibilidad de ordenar el cumplimiento de actos administrativos frente a los cuales haya operado la figura procesal administrativa en estudio, nos ilustra el CONSEJO DE ESTADO en la siguiente providencia:

*"Además, advierte la Sala que el efecto jurídico de los Decretos números 014 de 1998, 074 de 1998 y 135 de 1999 cesó el 31 de diciembre de los años 1998, 1999 y 2000, respectivamente, por vigencia presupuestal, de acuerdo con las normas legales que regulan la ejecución de los presupuestos públicos. Ello permite predicar que respecto de tales actos ha operado el fenómeno jurídico de la pérdida de fuerza ejecutoria consagrado en el artículo 66, numeral 5°, del C.C.A.*

*Es de anotar que, conforme al principio de anualidad contenido en el artículo 14 del decreto 111 de 1.996, los saldos de apropiación no afectados por compromisos durante el año fiscal, caducarán al concluir el mismo. De modo que si durante la vigencia fiscal respectiva no se adquirieron compromisos con cargo a las apropiaciones de ese año, se produce la caducidad de esas apropiaciones o de los saldos de estas, y, por tanto, los actos administrativos relativos al presupuesto, pierden fuerza ejecutoria, en lo pertinente. Por tanto, esta es otra razón adicional que impide la orden de cumplimiento, pues resultaría imposible transferir unos recursos que en este momento no figuran en el presupuesto."*[11]

En decisión más puntual, determina de forma categórica:

*"La pérdida de la fuerza ejecutoria implica que, por disposición legal, el acto no está llamado a producir efectos, de ahí que ante su decaimiento se afecte directamente la exigibilidad."*[12]

---

[10] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Concepto del 12 de diciembre de 2007. Radicación No. 1861.

[11] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA. Sentencia del 23 de marzo de 2001. Radicación número: 70001-23-31-000-2000-1523-01(ACU). Actor: RAFAEL AUGUSTO OVIEDO RÍOS.

[12] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. Sentencia del 24 de enero de 2002. Radicación número: 68001-23-15-000-2001-2097-01(ACU-2097). Actor: RAÚL GARCÍA ARIAS. Demandado: HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE GIRÓN.

De todo lo dicho, infiere la Sala que un acto administrativo que ha perdido fuerza ejecutoría por cualquiera de las causales enunciadas en el artículo 66 del C.C.A. no llena las condiciones para ordenar su cumplimiento a través de la acción intentada, dado que desaparecen las calidades de exigibilidad, imperatividad e inobjetabilidad.

Basta con estudiar el tema de la aplicabilidad de las normas del C.C.A. a los procedimientos administrativos iniciados y a los actos administrativos expedidos con anterioridad a su vigencia.

## 3.6. LA APLICABILIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES ADMINISTRATIVAS DEL C.C.A. A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS Y A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS CON ANTERIORIDAD A SU VIGENCIA

Sobre la aplicabilidad del C.C.A. frente a los procedimientos administrativos iniciados y los actos administrativos expedidos con anterioridad, encontramos un conflicto de aplicación de leyes en el tiempo, el que posee su regulación en la Ley 153 de 1887. Ella consagra una norma de interpretación y aplicación general para resolver dichas controversias que en su texto original es del siguiente tenor:

> *"ARTÍCULO 40. Las leyes concernientes á (sic) la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar á (sic) regir. Pero los términos que hubieren empezado á (sic) correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación."*[13]

Como se puede observar, la mencionada norma consagra lo que podríamos denominar un principio general del derecho procesal, el cual es el de la **vigencia inmediata de las leyes de este contenido.**

En consonancia con lo anterior, el artículo 266 del C.C.A. consagra la forma como entrará a regir el mencionado estatuto procesal contencioso administrativo, de la siguiente forma:

---

[13] Se resalta que la misma norma ha sido modificada por el artículo 624 del C.P.G., pero por la época de los hechos objeto de estudio no resulta ser aplicable dicha modificación al caso bajo estudio.

> *"ARTICULO (sic) 266. VIGENCIA. En los procesos iniciados antes de la vigencia del presente estatuto, los recursos interpuestos, los términos que hubieren comenzado a correr, y las notificaciones y citaciones que se estén surtiendo, se regirán por la ley vigente cuando se interpuso el recurso, empezó a correr el término o principió a surtirse la notificación.*
> …"

De lo expuesto se desprende que los términos en curso seguirán con la normativa anterior y los nuevos términos, incluyendo el de pérdida de fuerza ejecutoria, empezarán a contar desde la vigencia de esta normativa, la que se dio con su publicación en el Diario Oficial No. 36439 del 10 de enero de 1984.

Teniendo en cuenta el anterior marco normativo y jurisprudencial, resta para la Sala analizar:

## 4. EL CASO CONCRETO

El acto administrativo cuyo cumplimiento se pretende, se encuentra contenido en el Acuerdo No. 6 del 31 de diciembre de 1973 emanado del CONCEJO MUNICIPAL DE COROZAL – SUCRE *"Por el cual se designa el Aeropuerto de esta ciudad con el nombre de "CARLOS E. BARVO""*, el que dispuso en su artículo 1 designar con el mencionado nombre al aeródromo aludido, en atención al fallecimiento del ilustre hijo de la ciudad, quien falleció en un accidente aéreo ocurrido en dicho municipio, ordenando realizar los actos necesarios para darle cumplimiento como es la apropiación para elaborar la placa, la comunicación a la familia del fallecido, a la Aeronáutica Civil y a la prensa, y facultando al Alcalde para efectuar la correspondiente ceremonia protocolaria para cumplir lo ordenado (fol. 9).

Como se desprende del texto mismo de la respuesta dada por el Alcalde al demandante, solo hasta el 27 de marzo de 2012 este informó a la Aerocivil sobre lo dispuesto por el acuerdo aludido (fol.13), es decir, 38 años, 2 meses y 27 días después de su sanción y vigencia, y 28 años, 2 meses 17 días después de la

vigencia del C.C.A., la administración emprende los actos ejecutivos para dar cumplimiento a la decisión administrativa contenida en el acuerdo.

Para la Sala, ante la inejecución oportuna del mencionado acuerdo, el mismo perdió fuerza ejecutoria el 10 de enero de 1989, es decir, 5 años después de la promulgación y vigencia del C.C.A., dado que hasta esa fecha no existieron actos de ejecución del mismo, pues como lo informa el demandado Aeronáutica Civil, el Aeropuerto de su propiedad[14] ubicado en la ciudad de Corozal se llama *"Las Brujas"*, y así es designado en todos los documentos relacionados con él (fol. 22 a 25) por lo que nunca se ha ejecutado las decisiones contenidas en el acto, por ello perdió fuerza ejecutoria y por ende se hace imposible jurídicamente ordenar su cumplimiento a través de esta acción.

## 5. CONCLUSIÓN

El acto administrativo cuya materialización se pretende, no reúne las condiciones legales y jurisprudenciales para ordenar su cumplimiento a través del medio procesal intentado, por lo que resulta improcedente el mismo, al no contener una obligación precisa, clara, expresa, imperativa e inobjetable, por estar afectado el mismo de la pérdida de fuerza ejecutoria, excepción esta que se declarará de oficio.

**DECISIÓN:** En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO**: **DECLÁRESE** probada de oficio la **EXCEPCIÓN DE PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA** del Acuerdo No. 6 del 31 de

[14] Se encuentra plenamente acreditado este hecho, a través de los documentos visibles a fol. 69 a 87 del expediente, los que fueron decretados como pruebas en el auto admisorio de la demandada.

diciembre de 1973 emanado del CONCEJO MUNICIPAL DE COROZAL – SUCRE**.**

**SEGUNDO:** Conforme a lo anterior, **DECLÁRESE IMPROCEDENTE** la acción de cumplimiento intentada por RAFAEL RAMÍREZ RESTREPO en contra de el MUNICIPIO DE COROZAL – SUCRE y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL para materializar el cumplimiento del Acuerdo No. 6 del 31 de diciembre de 1973 emanado del CONCEJO MUNICIPAL DE COROZAL – SUCRE.

**TERCERO:** En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, y archívese el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 093.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
**Ausente con permiso**