



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 76001-23-33-000-2018-00055-01**

**Actora: LAURA MELISSA VEGA MEZA**

**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL**

**Asunto: Acción de Cumplimiento – Fallo de Segunda Instancia**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la actora contra la sentencia de 2 de marzo de 2018, a través de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. Solicitud**

A través de escrito presentado el 25 de enero de 2018<sup>1</sup> ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Cali, la señora Laura Melissa Vega Meza, en nombre propio, demandó de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil el cumplimiento del numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011.

### **1.2. Hechos**

La Sala sintetiza los supuestos fácticos de la demanda así:

- La actora señala que de conformidad con el parágrafo del artículo 52 de la Ley 105 de 1993, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y las entidades regionales que asuman la administración de los aeropuertos, asignarán un lugar dentro de las instalaciones de éstos, a la Asociación de Pasajeros Aéreos APAC, para que los usuarios de este tipo de transporte puedan presentar sus quejas y sugerencias.

---

<sup>1</sup> Ver folios 1 a 6.



- Como consecuencia de lo anterior, en la demanda se sostiene que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil expida y haga visible anualmente en todos los aeropuertos de Colombia la carta de trato digno al usuario del transporte aéreo, con orden de publicación a todas las aerolíneas que presten el servicio público de transporte aéreo en el territorio nacional, de conformidad con el numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011.

### 1.3. Pretensiones

En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

*“(...) solicito a los Honorables Magistrados que mediante sentencia se ordene a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – AEROCIVIL, el cumplimiento a lo establecido en el numeral 5º del artículo 7º de la Ley 1437 de 2011, y EXPIDA además HAGA VISIBLE ANUALMENTE EN TODOS LOS AEROPUERTOS DE COLOMBIA LA CARTA DE TRATO DIGNO AL USUARIO DEL TRANSPORTE AÉREO Y CON ÓRDEN DE PUBLICACIÓN A TODAS LAS AEROLÍNEAS QUE PRESTEN EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE AÉREO EN EL TERRITORIO NACIONAL (...).”*

### 1.4. Trámite en primera instancia

La presente acción de cumplimiento fue conocida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, quien la admitió mediante auto de 30 de enero de 2018,<sup>2</sup> en el cual el Magistrado Ponente ordenó notificar al representante de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, como autoridad demandada.

### 1.5. Contestaciones

A través de escrito remitido por correo electrónico,<sup>3</sup> el apoderado judicial de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil solicitó que se desestimaran las pretensiones de la demanda, debido a que ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011.

Al respecto, advirtió que dicha entidad elabora y mantiene actualizada la carta de trato digno a la ciudadanía, la cual puede ser consultada en su página web.

---

<sup>2</sup> Ver folios 14 y 15.

<sup>3</sup> Ver folios 19 a 24.



Así mismo, indicó que en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, específicamente el RAC 3, Actividades Aéreas Civiles, desde el numeral 3.10 en adelante, contiene los Derechos y Deberes de los Usuarios del Transporte Aéreo, entre los cuales se destaca el trato con dignidad y respeto.

Finalmente, transcribió el artículo 3.10.4.5 *Ibídem*, que regula la obligación de difusión de las disposiciones del Reglamento relativas a los derechos y deberes de los usuarios y de los transportadores aéreos.

### 1.6. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia de 2 de marzo de 2018,<sup>4</sup> negó las pretensiones de la demanda.

Luego de verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción, concluyó que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, debido a que en la página web de dicha entidad puede ser consultado el documento denominado “*Carta de Trato Digno al Usuario*”, en el cual se establecen los mecanismos de atención al público, horarios de atención, ubicación y características, al tiempo que se identifican los derechos y deberes de la ciudadanía.

En ese sentido, indicó que el medio usado por el ente demandado para masificar dicho documento, esto es su página web, resulta compatible con la máxima de visibilización prevista en la norma, al tratarse de un mecanismo de acceso universal e ilimitado.

Por último, señaló que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC, ha determinado los derechos y deberes de los usuarios de los servicios aéreos comerciales de transporte público, al tiempo que ha constituido un sistema de atención al usuario que todas las empresas prestadoras de tal servicio deben acondicionar en aras de brindar soluciones efectivas para la garantía de tales derechos, amén de establecer mecanismos de difusión de los mismos al público, a cargo de los prestadores, según lo dispuesto en el artículo 3.10.4 del RAC 3.

---

<sup>4</sup> Ver folios 28 a 41.



La anterior decisión fue notificada a través de correos electrónicos remitidos a las partes el 7 de marzo de 2018.<sup>5</sup>

### 1.7. Impugnación

A través de escrito radicado el 12 de marzo de 2018,<sup>6</sup> la demandante impugnó la anterior decisión por los siguientes motivos:

En primer lugar, señaló que la “Carta de Trato Digno al Usuario” allegada por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil al proceso hace referencia a los trámites administrativos que se realizan en dicha entidad, más no está dirigida a los usuarios de transporte aéreo, por lo que deja que las empresas prestadoras del servicio público estén en libertad de elaboren sus propias cartas, sin que esto se realice de forma unificada.

En segundo lugar, indicó que el *a quo* llegó a una conclusión que no se encuentra probada en el expediente, consistente en que las empresas de aviación realizan la difusión de los derechos y obligaciones de sus usuarios, para lo cual se debió haber vinculado al proceso a los operados del servicio público aéreo, con el propósito de que demuestren cuáles son los medios empleados para la divulgación de dichas materias. Por lo tanto, solicitó declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso, por haberse adoptado una decisión a favor de un tercero que no hizo parte del mismo.

### 1.8. Trámite en segunda instancia

A través de auto de 25 de abril de 2018,<sup>7</sup> el Despacho rechazó de plano la solicitud de nulidad formulada por la parte demandante.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

---

<sup>5</sup> Ver folios 42 a 46.

<sup>6</sup> Ver folios 47 a 49.

<sup>7</sup> Ver folios 57 a 59.



Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra el fallo de primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –C.P.A.C.A.– Ley 1437 de 2011,<sup>8</sup> y el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de las “*apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento*”.

## 2.2. Generalidades de la acción de cumplimiento<sup>9</sup>

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda “*acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido*”. En igual sentido, el artículo 1º de la Ley 393 de 1997 precisa que “*Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos*”.

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2º de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que

<sup>8</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 no 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. (...)*”

<sup>9</sup> Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias dictadas por esta Sección: sentencia de 15 de diciembre de 2016, Expediente: 25000-23-41-000-2016-00814-01; 26 de mayo de 2016, Expediente: 52001-23-33-000-2016-00136-01, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de noviembre de 2016, radicación 20001-23-33-000-2016-00371-01 CP Alberto Yepes Barreiro ; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de febrero de 2017, radicación 11001-33-42-048-2016-00636-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez (E).



ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional “el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo” (subraya fuera del texto) <sup>10</sup>.

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

- i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)<sup>11</sup>.
- ii) 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 que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Aarts. 5º y 6º).
- iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8 señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable” caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.
- iv) 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, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

<sup>11</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

### 2.2.1. Normas contra las que procede la acción de cumplimiento y requisitos

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden tanto la ley en sentido formal como la ley en sentido material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política.<sup>12</sup>

Sin dejar a un lado, la procedencia de la acción de cumplimiento contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la administración de producir efectos jurídicos, se precisa lo anterior, si se tiene en cuenta que no es dable el mecanismo constitucional previsto en el artículo 87 constitucional frente a actos de mera ejecución, pues tales determinaciones no tienen la categoría de un verdadero acto administrativo, ya que solo se limitan a materializar una orden judicial o administrativa.<sup>13</sup>

Dentro de este contexto, resulta pertinente manifestar que es inadecuada la acción de cumplimiento en relación con normas fundamentales, “pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas”<sup>14</sup>.

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción, y para ello, es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 21 de enero de 1999, radicado ACU-546.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P Alberto Yepes Barreiro, expediente 25000-23-41-000-2013-00486-01

<sup>14</sup> Sentencia de 3 de junio de 2004, Rad. 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU)



públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado.<sup>15</sup>

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Lo cual se explica en “garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio...”<sup>16</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales,<sup>17</sup> imponer sanciones,<sup>18</sup> hacer efectivo los términos judiciales de los procesos,<sup>19</sup> o perseguir indemnizaciones,<sup>20</sup> por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos,<sup>21</sup> a menos que

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta Consejera Ponente Dra. Susana Buitrago Valencia (E). 9 de mayo de 2012, 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU).

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta Consejero ponente, Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).

<sup>17</sup> Consejo de Estado, sentencia del 28 de septiembre de 1999, expediente ACU-927.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 1999, expediente ACU-585.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, sentencia del 3 de diciembre de 1997, expediente ACU-088.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, sentencia del 1 de octubre de 1998, expediente ACU-403.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicado 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU).



estén apropiados;<sup>22</sup> o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior.<sup>23</sup>

## 2.2.2. La diferencia entre la acción de cumplimiento con otras acciones constitucionales

Finalmente, pertinente resulta resaltar, por pedagogía, la diferencia que existe entre la acción de cumplimiento con otras de categoría constitucional como son las populares, de grupo o de tutela, veamos:

La acción de cumplimiento y la popular tienen como rasgo distintivo en que la primera “*busca la protección del ordenamiento jurídico y en algunos casos la eficacia del derecho del particular, contenido en una norma legal...*”<sup>24</sup>, por su parte la segunda “*procura la protección de derechos e intereses colectivos, a través de medidas dirigidas a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio o la restitución de las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*”<sup>25</sup>

Y, la diferencia entre la acción de cumplimiento y la de tutela es explicada por la jurisprudencia constitucional al señalar:

“*Cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de la autoridad, se está en el ámbito de la acción de tutela. Cuando lo que se busca es la garantía de derechos de orden legal o lo que se pide es que la administración de aplicación a un mandato de orden legal o administrativo que sea específico y determinado, lo que cabe en principio, es la acción de cumplimiento*”<sup>26</sup>.

Por su parte, la acción de grupo es disímil a la de cumplimiento, ya que la primera de ellas centra su objetivo en la reparación de los daños ocasionados a un grupo de personas que no puede ser inferior a veinte, mientras la figura jurídica del artículo 87 constitucional se contrae en la búsqueda de la efectividad de las leyes o los actos administrativos.

## 2.3. Análisis del caso concreto

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, sentencia de 14 de mayo de 2015, expediente, radicado 25000-23-41-000-2015-00493-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>23</sup> Sentencia ibídem.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 28 de octubre de 2003, radicado 25000-23-25-000-2004-0903-01(AP).

<sup>25</sup> Sentencia ibídem.

<sup>26</sup> C-1194/01



Hechas las anteriores precisiones le corresponde a la Sala determinar si confirma, revoca o modifica la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la acción de cumplimiento formulada por la señora Vega Meza. Para el efecto, analizará los presupuestos para la prosperidad de la acción.

### 2.3.1. Lo que se pide cumplir

En la demanda se pretende el cumplimiento del numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 que dispone:

**“ARTÍCULO 7º. DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LA ATENCIÓN AL PÚBLICO.** Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: (...)

5. *Expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente. (...)"*

Lo anterior, con el fin de que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil expida y haga visible anualmente en todos los aeropuertos de Colombia la carta de trato digno al usuario del transporte aéreo, con orden de publicación a todas las aerolíneas que presten el servicio público de transporte aéreo en el territorio nacional.

### 2.3.2. De la renuencia<sup>27</sup>

Como se explicó previamente, la procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que **consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.**

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que “...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

<sup>27</sup> Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez.



renuencia para los fines de la acción de cumplimiento<sup>28</sup>...”.

Sobre este tema, esta Sección<sup>29</sup> ha dicho que:

*“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.*

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.*

*Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.*

*Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>30</sup>” (Negrillas fuera de texto).*

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

*“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”.*

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que

<sup>28</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>29</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

<sup>30</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Dario Quiñones Pinilla.



su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, **basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de éste pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.**

Por lo tanto, la Sección debe estudiar si la parte demandante acreditó que constituyó en renuencia a la autoridad demandada antes de presentar la acción.

A folios 7 a 11 del expediente obra la solicitud enviada mediante correo electrónico por la actora a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en la cual solicita el cumplimiento del numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de que dicha entidad expida y haga visible anualmente en todos los aeropuertos de Colombia la carta de trato digno al usuario del transporte aéreo, con orden de publicación a todas las aerolíneas que presten el servicio público de transporte aéreo en el territorio nacional.

Del análisis del documento descrito en precedencia se desprende que en el caso concreto **el requisito de procedibilidad sí se encuentra satisfecho**, comoquiera que la parte actora, previo a acudir al juez constitucional, solicitó el cumplimiento numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, norma que invocó como desconocida en su demanda.

Por último, resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente, o porque aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer del ciudadano; aspecto que también se encuentra acreditado en el caso sometido a consideración de la Sección, puesto que la entidad no dio respuesta oportuna al requerimiento.

### **2.3.3. De la procedencia de la acción de cumplimiento**

**2.3.3.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que de no**



proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

De igual forma, en reiterada jurisprudencia<sup>31</sup> esta Sección ha desarrollado “*la existencia de otro mecanismo judicial*”, como causal de improcedencia de la acción de cumplimiento, en aquellos casos en los que no se acredite un perjuicio irremediable. Así, en sentencia de 24 de mayo de 2012, se reiteró que “*la razón de ser de esta causal de improcedencia es garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones.*”

Bajo este panorama, la Sala considera que en el presente caso la acción de cumplimiento es procedente toda vez que la actora no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que expida y haga visible anualmente en todos los aeropuertos de Colombia la carta de trato digno al usuario del transporte aéreo, con orden de publicación a todas las aerolíneas que prestan el servicio público de transporte aéreo en el territorio nacional.

2.3.3.2. La Sala considera que el cumplimiento pretendido no implica la ejecución de un gasto, razón por la cual la acción es procedente.

2.3.3.3. Finalmente, se destaca que lo solicitado por la actora no conlleva la protección de derechos fundamentales.

#### **2.3.4. De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable**

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como “deberes”<sup>32</sup>. Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través

<sup>31</sup> Cfr. Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2010-02067-01(ACU), M.P. Alberto Yepes Barreiro, Sentencia de 23 de agosto de 2012, radicado n° 25000-23-31-000-2012-00425-01(ACU), M.P. Mauricio Torres Cuervo, Sentencia de 21 de junio de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2006-01095-01(ACU), M.P. Mauricio Torres.

<sup>32</sup> Deber: Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas. (Diccionario de la Real Academia Española).



de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato “*imperativo e inobjetable*” en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

Ahora bien, el artículo 5º de la Ley 393 de 1997 señala que la presente acción se dirigirá contra la autoridad a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, es decir, impone al demandante la carga de establecer, tanto para la constitución en renuencia y la interposición de la demanda, la autoridad pública o el particular en ejercicio de funciones públicas que debe cumplir la norma.

Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo. Así, por ejemplo, si la norma consagra una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio.

En el presente caso, la actora solicita a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que expida y haga visible anualmente en todos los aeropuertos de Colombia la carta de trato digno al usuario del transporte aéreo, con orden de publicación a todas las aerolíneas que presten el servicio público de transporte aéreo en el territorio nacional, en cumplimiento del numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, norma que dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 7º. DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LA ATENCIÓN AL PÚBLICO.** Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: (...)

5. *Expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente. (...)*

La anterior disposición contiene un mandato dirigido a las autoridades que prestan atención al público, consistente en expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario, documento en el cual se deben especificar los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos.



Sin embargo, como se observa de su lectura, dicho mandato no especifica el medio a través del cual debe hacerse visible la referida carta, lo que otorga a la autoridad un margen de discrecionalidad para definir el medio para realizar su publicación, el cual debe ser idóneo para que los usuarios puedan tener acceso al mismo.

En el caso concreto, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil demostró que en la página web de dicha entidad se encuentra publicada la carta de trato digno al usuario en el link <http://www.aerocivil.gov.co/atencion/participacion/Plan%20de%20participacion%20ciudadana/carta%20trato%20digno%20con%20clave.pdf>,<sup>33</sup> en cuyo contenido se exponen (i) los canales mediante los cuales los usuarios pueden contactar a la entidad, (ii) los derechos y (iii) los deberes de la ciudadanía, cuya última versión data del 04 de julio de 2017.

Para la Sala, lo anterior demuestra el cumplimiento del mandato contenido en el numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 por parte de la entidad demandada, pues la norma no exige que la carta de trato digno al usuario deba divulgarse a través de algún medio específico –como en los aeropuertos–, tal como lo solicita la actora, por lo que su publicación en la página web resulta idónea, dada su amplia difusión.

Así mismo, de la revisión de su contenido, se observa que en dicho documento se expresan los derechos y deberes que debe garantizar la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil a los ciudadanos que adelantan trámites ante ésta, por lo que se ajusta a las exigencias previstas en la norma cuyo cumplimiento se solicita.

En ese sentido, la Sala destaca que según el numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 dicha carta debe versar sobre las relaciones entre la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y los ciudadanos que adelantan trámites ante esta entidad, sin que dicho mandato exija tratar otro tipo de relaciones, como aquéllas entre las empresas prestadoras de servicios públicos de transporte y sus usuarios, tal como lo sostiene la actora en la impugnación.

---

<sup>33</sup> Consultado por el Despacho el 10 de mayo de 2018.



Por lo anterior, al estar demostrado el cumplimiento del mandato contenido en el numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 por parte de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Sala confirmará el fallo impugnado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

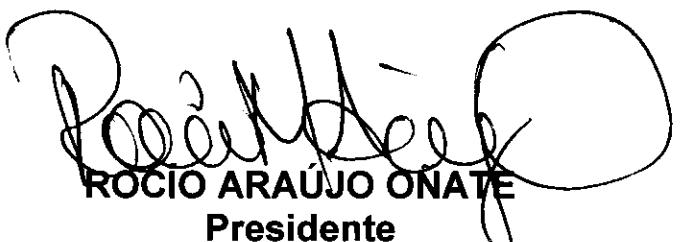
### 3. FALLA

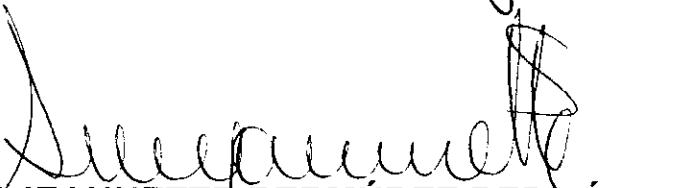
**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia dictada 2 de marzo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca que negó las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: NOTIFIQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**TERCERO:** En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

#### NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

  
ROCIO ARAÚJO ONATE  
Presidente

  
LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ  
Consejera

  
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO  
Consejero

  
ALBERTO YEPES BARREIRO  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

