

**AERONAUTICA CIVIL - Resolución que ordena el cobro de facturas no constituye acto administrativo / FACTURAS POR SERVICIOS AERONAUTICOS - Constituyen actos administrativos como fuente de las obligaciones y requieren de notificación / TITULO EJECUTIVO POR SERVICIOS AERONAUTICOS - Lo constituyen las facturas y no la resolución que ordena su cobro / FACTURAS - Para su cobro no requieren de otro acto administrativo sino de su notificación**

Sobre el particular se tiene que la Resolución Núm. 03929 de 16 de octubre de 2001, expedida por el Director General de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, vista su motivación y lo dispuesto en ella, no crea, modifica ni extingue situación jurídica alguna, o dicho de otra forma no contiene decisión de fondo ni efecto jurídico directo sobre asunto administrativo alguno, sino que mediante ella la entidad demandada se limita a la mera consolidación o sumatoria del valor de las facturas en mención y los intereses moratorios que las mismas habrían generado, y a ordenar el cobro de su monto; de suerte que las obligaciones a que alude no surgen de la misma, sino de las facturas que allí aparecen relacionadas, por lo cual la verdadera fuente de las obligaciones que se ordenan cobrar y, por ende, las creadoras de la respectiva situación jurídica son esas facturas, que la Sección Quinta de esta Corporación señaló como constitutivas de actos administrativos, y ello explica justamente que la entidad demandada anteriormente hubiera intentado su cobro mediante juicio de jurisdicción coactiva cuyo expediente obra como prueba en este proceso. En esas circunstancias, la resolución acusada no pasa de ser un simple acto de trámite tendiente a reanudar el cobro de las aludidas facturas y al cual la entidad demandada le atribuye la finalidad específica de subsanar el defecto de la notificación de los verdaderos actos administrativos que se mencionan en el sub lite, esto es, las facturas en mención, tal y como se expone en las razones de la defensa al contestar la demanda; de modo que en últimas sería una forma a la que dicha entidad ha acudido motu proprio para efectuar esa notificación que se echó de menos en la sentencia atrás reseñada, que por lo demás frente al ordenamiento jurídico pertinente resulta atípica. De las Resoluciones acusadas cabe decir, entonces, que si bien son una declaración unilateral y fueron expedidas en función administrativa, lo cierto es que no producen efectos jurídicos por sí misma, esto es, directos sobre el asunto, sea creando, modificando o extinguiendo la situación jurídica del asunto de que ella trata, pues tales efectos nacieron con antelación a ella y en virtud de las facturas a que se viene aludiendo y que la Sección Quinta en su oportunidad precisó que no son facturas cambiarias, es decir, títulos valores de carácter mercantil, sino actos administrativos, tal como se lee en la cita que atrás se hace de la sentencia de 5 de octubre de 2000, expediente 1.110. Luego el título ejecutivo lo constituyen tales facturas, en tanto como actos administrativos se encuentren en firme, para lo cual no es menester ni tiene sentido expedir otro administrativo, sino que el acto sobre firmeza previo el cumplimiento del mencionado requisito de eficacia: la notificación.

**FACTURAS - Constituyen actos administrativos / FACTURA CAMBIARIA DE COMPRAVENTA - Definición / FACTURA CAMBIARIA DE TRANSPORTE - Definición / FACTURAS POR SERVICIOS AERONAUTICOS - No constituyen títulos valores pero sí actos administrativos**

En efecto, en la sentencia de 5 de octubre de 2000, expediente 1.110, consejero ponente doctor MARIO ALARIO MÉNDEZ, en la cual se desató el grado de consulta de la sentencia el 2 de febrero de 1.998, de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Dirección Legal, Grupo de Jurisdicción Coactiva, en la que ordena continuar la ejecución y practicar la liquidación del crédito y de las

costas que se hubieran causado señaladas en el mandamiento de pago de 2 de diciembre de 1997 en contra de la actora por las mismas facturas aquí aducidas, se precisó: “Las obligaciones de cuya ejecución se trata en este proceso se encuentran incorporadas en documentos que fueron denominados facturas. No se trata de facturas cambiarias, que solo son las de compraventa y de transporte. La factura cambiaria de compraventa es título valor que el vendedor puede librar y entregar o remitir al comprador y que corresponde a la venta efectiva de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador; la factura cambiaria de transporte es título valor que el transportador puede librar y entregar al remitente o cargador, solo si corresponde a un contrato de transporte efectivamente ejecutado. En tanto títulos valores, facturas cambiarias de compraventa y de transporte son documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en las mismas se incorpora. Así se encuentra establecido en los artículos 619, 772 y 775 del Código de Comercio. Pero los documentos que en este proceso se aducen como títulos ejecutivos, si bien no son títulos valores, llevan en sí actos administrativos, de carácter particular y concreto, en tanto expresión de la voluntad de una entidad administrativa del Estado, cumplida en ejercicio de funciones que constituyen su objetivo principal”.

### **ACTO ADMINISTRATIVO - Definición; elementos; clases; requisitos esenciales**

La Sala, en sentencia de 31 de marzo de 2005, radicación núm. 11001 0324 000 1999 02477 01, consejero ponente Rafael E Ostau de Lafont Pianeta, precisó “que para que un acto jurídico constituya acto administrativo debe consistir en una i) declaración unilateral, ii) que se expida en ejercicio de la función administrativa, que lo puede ser por una autoridad estatal de cualquiera de sus ramas u organismos, o incluso por entidades privadas en virtud de autorización legal, a menos que por norma especial de orden Constitucional o legal dicha declaración, no siendo expedida en ejercicio de función administrativa sea demandable en acción contencioso administrativa y iii), que ella produzca efectos jurídicos por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante”. Ese carácter esencial de tales elementos aparece advertido también por la Sección Quinta de esta Corporación, al considerar que “El sistema colombiano no exige formalidades determinadas para la conformación del acto administrativo, de tal manera que puede ser verbal, escrito y hasta simbólico. Lo único importante es que reúna los requisitos esenciales que la doctrina y la jurisprudencia le han venido indicando, esto es que sea una declaración de la voluntad administrativa con consecuencias jurídicas, de los cuales participa sin la menor duda el que como tal es señalado en la demanda que ha dado vida a este proceso.”<sup>1</sup> (subrayas no son del texto), rubro en el cual cabe entender que las consecuencias a que se refiere son las que contienen la definición de una situación jurídica, general o particular, sea creándola, modificándola o extinguiéndola.

### **NOTIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS - Firmeza / FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS - Requisito de la notificación / FACTURA - Acto administrativo que sin notificación no adquiere firmeza**

Si se mirara en relación con el procedimiento administrativo, se observa que la resolución en cuestión tampoco tiene la virtud de ser acto administrativo definitivo, puesto que no pone fin a actuación administrativa alguna en relación con el asunto objeto de las facturas reseñadas, y si de actuaciones administrativas se trata en

---

<sup>1</sup> Sentencia de 25 de febrero de 1999, Radicación número 2074, consejero ponente doctor ROBERTO MEDINA LÓPEZ.

relación con dicho asunto, según la posición de la sección Quinta de esta Corporación, ellas serían las que dieron lugar a cada una de esas facturas y éstas serían los actos que les habrían puesto fin, tal como lo pone de presente en su sentencia de 5 de octubre de 2000, expediente 1.110 en comento, en primer lugar, al decir de ellas que “Sin embargo, esos actos no han sido notificados –o por lo menos no hay prueba de ello en el expediente, y por lo mismo no se encuentran firmes ni son ejecutivos, como resulta de lo establecido en los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 62, 63, 64 y 68, numeral 1, del Código Contencioso Administrativo”.

### **PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA - Es de carácter judicial con segunda instancia ante el juez administrativo / FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS - Requisito de ejecutividad**

Si se mira a la luz del proceso de cobro coactivo de las obligaciones representadas por las facturas en mención, salta a la vista también que la aludida resolución no es acto administrativo impugnabile, toda vez que en virtud del origen de esa obligación (facturas) ese proceso de cobro coactivo era, para la época, de carácter judicial, cuya primera instancia estaba a cargo de los funcionarios de jurisdicción coactiva y la segunda instancia, de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa<sup>2</sup>; y después de que el acto que puso fin a la actuación administrativa de que se trate quede en firme, lo que cabe desplegar son las actividades para hacer efectiva la obligación que contenga y en ese orden los actos que se profieran con ese propósito serán actos de ejecución, tales como los requerimientos para el efecto o la orden para que si es del caso se inicie el proceso de cobro coactivo, que por lo demás sería interna y no es necesario dar esa orden, pues el artículo 64 del C.C.A. dispone que “Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento”. Dicho de otra forma, la orden para su ejecución es ínsita al acto administrativo en firme, de allí que si el obligado no se aviene al pago de la deuda, lo que sigue es librar el mandamiento de pago respectivo, con el cual se inicia formalmente el juicio o el procedimiento de cobro coactivo.

### **REQUERIMIENTO PREJURIDICO - Acto de trámite no sujeto a control del juez administrativo / EXCEPCION DE FALTA DE JURISDICCION - Declaración oficiosa frente a acto de trámite consistente en cobro prejudicial de facturas**

---

<sup>2</sup> El artículo 133 del C.C.A., modificado por el artículo 41 de la Ley 446 de 1998, numerales 3 y 4, establece que los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia:

*“3. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.*

*4. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.”*

En tanto que el artículo 134C ibídem, adicionado por el artículo 42 de la precitada ley, dispone que los juzgados administrativos conocerán en segunda instancia:

*“1. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.*

*2. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.”*

Antes de la Ley 446 de 1998 en cita, el artículo 129, numeral 3, del C.C.A. establecía que el Consejo de Estado conocía en segunda instancia *“3. De las apelaciones y recursos de queja que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de ochocientos mil pesos (\$ 800.000); y de las consultas de las sentencias dictadas en estos mismos procesos cuando fueren adversas a quien estuvo representado por curador ad litem.*

De modo que la resolución primeramente acusada a lo sumo sería un acto de trámite tendiente a la ejecución de los actos contenidos en las facturas en comento, y ese carácter no desaparece por el hecho de que hubiera dado un orden, pues la misma es innecesaria y no modifica en nada la situación jurídica creada por los actos administrativos contenidos en las facturas de marras, ni le agrega nada a esa situación. También podría asumirse como un simple requerimiento de pago prejurídico dirigida a la deudora. Todo lo anterior significa que sería totalmente inocua la nulidad de la resolución No. 03929 de 16 de octubre de 2001 que se llegare a decretar, toda vez que las facturas permanecerían incólumes en tanto son los verdaderos actos contentivos de las obligaciones pecuniarias que se ordenan cobrar. Tampoco lo es por haberse decidido un recurso de reposición interpuesto contra la misma, toda vez que además de improcedente a la luz del artículo 49 del C.C.A., según el cual salvo norma expresa en contrario, los actos de trámite y de ejecución no tienen recurso, la Resolución 00359 de 4 de febrero de 2002 que decidió el recurso no hizo otra cosa que verificar el estado de la deuda de cada factura ante las manifestaciones de inconformidad de la deudora. Así las cosas, es evidente que los actos expresamente demandados no configuran en absoluto acto administrativo definitivo, luego no son susceptibles de control y examen de legalidad por esta jurisdicción, toda vez que la misma está prevista para juzgar los litigios originados, entre otros, en el acto administrativo, según los artículos 82 y 83 del C.C.A., amén de que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho procede solamente contra actos administrativos definitivos, tal como lo señala el artículo 85 ibídem. En ese orden, en uso de la facultad que para el efecto establece el artículo 164 del C.C.A., y sin necesidad de más consideraciones, la Sala habrá de declarar de oficio la correspondiente excepción de falta de jurisdicción, que afecta de manera sustancial la procedibilidad de la acción aquí incoada, e inhibirse de pronunciarse sobre el fondo de la litis, para lo cual se ha de revocar la sentencia apelada en cuanto falló el fondo de la demanda.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D. C., diez (10) de abril de dos mil ocho (2008)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2002-00583-01**

**Actor: AEROVIAS NACIONALES LTDA. – ARCA**

**Demandado: AERONAUTICA CIVIL**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 8 de julio de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso de la referencia, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesta contra la Nación - Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

## I.- ANTECEDENTES

### 1.- LA DEMANDA

#### 1. 1. Las pretensiones

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., la sociedad AEROVIAS NACIONALES LTDA. –ARCA - presentó demanda mediante apoderado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que accediera a las siguientes peticiones:

**Primera.-** Que declarara la nulidad de la Resolución Núm. 03929 de 16 DE octubre de 2001, mediante la cual ordena efectuar un cobro a la empresa AEROVÍAS COLOMBIANAS LTDA. ARCA.;

**Segunda.-** Que declare la nulidad de la Resolución No. 00359 de 4 de febrero de 2002, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución anterior.

**Tercera.-** Que, como consecuencia, se declare que la empresa no está obligada a pagarle a la demandada el cobro ordenado por trescientos dieciocho mil cuatrocientos catorce dólares con 80 centavos de dólar (US\$318.414.82) y dieciséis millones quinientos setenta y cinco mil cero ochenta y cinco pesos M/Cte ( \$16.575.085.00).

**Cuarta.-** Que a título de restablecimiento del derecho condene a la entidad demandada a pagarle los perjuicios patrimoniales por daño emergente y lucro cesante, cuyo monto debe ser actualizado hasta cuando se produzca el pago; así como al pago de las costas del proceso.

## **1. 2. Los hechos que le sirven de fundamento**

Los hechos referidos en la demanda, se resumen en lo siguiente:

La entidad demandada inició un proceso de jurisdicción coactiva contra la actora mediante mandamiento de pago contenido en el auto de 2 de diciembre de 1997, por seiscientos veintiún millones quinientos treinta y tres mil cuatrocientos quince pesos ( \$ 621.533. 415 ), incluidos el capital más los intereses a 15 de septiembre de 1997, para lo cual sirvieron de título ejecutivo 115 facturas, un pagaré y una nota débito, por los conceptos de derechos de aeródromo nacional, servicios de protección al vuelo nacional, estacionamientos nacionales, recargo nocturno derechos de aeródromo nacional, recargo nocturno servicios de protección al vuelo internacional, estacionamientos internacionales, recargo nocturno servicio de protección al vuelo internacional, comunicaciones AFTN.

La sentencia de ese proceso coactivo, día 2 de febrero de 1998, fue enviada por consulta al Consejo de Estado, en donde la misma fue revocada mediante sentencia de 5 de octubre de 2000, que también revocó el mandamiento de pago, levantó las medidas cautelares y declaró terminado el proceso de cobro coactivo.

La demandada, en abierto desacato a dicha sentencia del Consejo de Estado y de la cosa juzgada, profirió la Resolución 03929 de 16 de octubre de 2001 en el sentido de ordenar el cobro de las mismas facturas que habían sido controvertidas en el proceso de cobro coactivo anotado, liquidando ahora en dólares los valores de las facturas, las cuales totalizaron trescientos veinticinco mil trescientos once dólares con veintiséis centavos de dólar (USD \$325.311.26) y en pesos los recargos, por diecisiete millones doscientos veintidós mil trescientos cuarenta y dos pesos ( \$ 17.22.342.00).

La actora interpuso recurso de reposición contra dicha resolución aduciendo al efecto, entre otras razones, la cosa juzgada y el pago de la totalidad de varias de las facturas objeto de esa resolución.

El recurso fue decidido mediante la Resolución 0359 de 4 de febrero de 2002, en el sentido de revocar parcialmente la impugnada en cuanto al cobro de varias de las referidas facturas, en virtud de lo cual redujo el monto de la deuda a trescientos dieciocho mil cuatrocientos catorce dólares con 80 centavos de dólar

(US\$318.414.82) y dieciséis millones quinientos setenta y cinco mil cero ochenta y cinco pesos M/Cte ( \$16.575.085.00), y con esa resolución quedó agotada la vía gubernativa.

Como consecuencia de lo anterior solicita que se anulen los actos acusados.

### **1. 3. Las normas violadas y el concepto de la violación**

Se señalan como normas violadas con la expedición de los actos acusados los artículos 1, 2, 4, 6, 29, 58 y 90 de la Constitución Política; 3, 28, 34 y 84 del C.C.A.; 332 y 333, numeral 2, del C. de P.C, y 413 del Código Penal, por cuanto la demandada acudió a una vía de hecho, incurrió en falsa motivación, violó el debido proceso por desconocimiento de la cosa juzgada, lesionó arbitrariamente el patrimonio de la actora; quiso sustituir la notificación de las facturas en tanto son actos administrativos emitiendo la resolución acusada, de allí que hubo expedición irregular al no observarse el procedimiento señalado en la primera parte del C.C.A.. Igualmente incurrió en desviación de poder y, con todo ello, en prevaricato.

## **II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad demandada, Nación - Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, se opone a las pretensiones de la demanda, en orden a lo cual aclara que lo que ha hecho es atender el llamado del Consejo de Estado de adelantar en debida forma la notificación, sin que en ningún momento se haya presentado un pronunciamiento de fondo sobre los valores adeudados a ella, razón por la cual ha procedido a subsanar la notificación y continuar el trámite del cobro de esos valores; de modo que no se trata de un desacato por cuanto no se configura la cosa juzgada, toda vez que no existe cosa juzgada en el presente asunto, ya que el fallo referenciado obedeció a que no hubo debida notificación del acto administrativo constituido por las facturas, es decir, por no haberse cumplido esa formalidad.

Por lo anterior aduce que no se dan los elementos para que se configure la cosa juzgada, ya que el acto administrativo pasó incólume y en consecuencia conserva su legalidad.

Niega que se hubiera violado el debido proceso y el derecho de defensa, respecto de lo cual hace una reseña del trámite que dio lugar a los actos acusados, de los que predica que además de existir como acto administrativo, tienen ejecutividad,

obligatoriedad y eficacia, pues a su juicio nada impide que la Administración expida un acto administrativo que ordena efectuar el cobro de una suma de dinero que le adeuda la empresa actora, constituyendo así título ejecutivo, para cuya conformación no estaba impedida la Administración por el hecho de que el Consejo de Estado hubiera decidido que por la falta de formalidades de las facturas no había título ejecutivo (folios 139 a 151).

### **III.- LA SENTENCIA RECURRIDA**

El a quo precisó el contenido del litigio y despachó los cargos así:

No se desconoció la cosa juzgada por cuanto el Consejo de Estado se orientó a puntualizar sobre la ausencia de un requisito que concierne a la oponibilidad, ejecutoriedad y exigibilidad de los actos administrativos, cual es el de la notificación y no como lo afirma la demandante al declarar la ausencia de la obligación a su cargo; de modo que esa alta Corporación no se pronunció sobre la existencia o validez del acto. Al punto de la publicidad de los actos administrativos cita la sentencia C-957 de 1999 de la Corte Constitucional, y al de la cosa juzgada invoca el artículo 333 del C. de P.C., e infiere que a la luz de esa norma no se configura dicho fenómeno procesal.

Niega la ocurrencia de la falsa motivación por hallar probada la prestación de los servicios que dieron lugar a las facturas cuyo importe se pretende a través de las resoluciones acusadas, las cuales no han sido declaradas inexistentes o inválidas, así como la expedición irregular de éstas al hallar que la actora conocía la existencia de las facturas y fue debidamente notificada de las resoluciones en mención, de modo que la demandada le dio oportunidad de interponer los recursos de ley, y de la lectura del expediente se deduce que conocía suficientemente de las facturas. Igualmente concluye que no está probado el cargo de desviación de poder al haber demostrado que la entidad demandada perseguía un fin distinto con los actos censurados.

Por todo lo expuesto negó las pretensiones de la demanda.

### **III.- EL RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de la actora apeló la sentencia por considerar que contrario a lo concluido por el *a quo*, sí se desconoció la cosa juzgada y el principio ***nom bis in idem***, invocando al efecto el artículo 332 del C. de P.C. y con base en ello reitera la violación del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, pues en este caso se configura la identidad de sujeto, de objeto y de causa, aduciendo al punto los hechos ya reseñados en la demanda y señalando que la interpretación del artículo 333 del C. de P.C. que se hace en el sentido de que los procesos de jurisdicción voluntaria no constituyen cosa juzgada no corresponde a una interpretación sistemática ni objetiva ya que ello tiene sus excepciones, como son las señaladas en el artículo 27 de la Ley 446 de 1998, y acota que el fallo citado del Consejo de Estado es un fallo de fondo sobre el asunto al considerar tanto su parte resolutive como su parte motiva, y por lo mismo hace tránsito a cosa juzgada, concepto sobre el cual se extiende en comentarios doctrinales y jurisprudenciales.

De otra parte censura el fallo apelado porque a su juicio no examinó los demás cargos, y finaliza solicitando la revocación del mismo y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

#### **IV.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El recurso de apelación se tramitó en debida forma, cuyo traslado para alegar fue descrito por las partes así:

1.- El apoderado de la actora hace un recuento de los hechos, insiste en la existencia de cosa juzgada en el asunto del sub lite, sobre lo cual controvierte las conclusiones del *a quo* trayendo a colación las consideraciones del fallo del Consejo de Estado que le sirve de fundamento al cargo, a fin de evidenciar que en el mismo sí hubo examen y decisión sobre el fondo del mismo. Por lo demás discurre ampliamente sobre el tema de la cosa juzgada.

2.- La entidad demandada reafirma sus argumentos a favor de la legalidad del acto acusado, tanto en sus aspectos sustanciales como procesales y de competencia, invocando al efecto varios apartes del fallo apelado y del Consejo de Estado en mención, del que señala que no se ocupó de la legalidad de los actos que eran objeto del proceso de ejecución coactiva que dio origen al mismo, y que la controversia radica en saber si el obligado cumplió o no con la obligación a su cargo o si es o no exigible, o si se encuentra sujeta a condición resolutoria o

suspensiva, según el caso, por lo que no es viable la nulidad del título. Por ende solicita que se confirme el fallo apelado.

3.- El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

## **V.- DECISIÓN**

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **1. El acto acusado**

Se pide la nulidad de la Resolución Núm. 03929 de 16 de octubre de 2001, mediante la cual se ordena efectuar un cobro a la empresa AEROVÍAS COLOMBIANAS LTDA. ARCA., y de su confirmatoria al ser decidido el recurso de reposición contra ella, la No. 00359 de 4 de febrero de 2002; y que, como consecuencia, se declare que la empresa no está obligada a pagarle a la demandada el cobro ordenado, por trescientos dieciocho mil cuatrocientos catorce dólares con 80 centavos de dólar (US\$318.414.82) y dieciséis millones quinientos setenta y cinco mil cero ochenta y cinco pesos M/Cte (\$16.575.085.00).

Fue expedida por el Director General de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil invocando sus facultades legales y en especial las conferidas en el numeral 4 del artículo 8º del Decreto 2724 de 1993, y considerando lo siguiente:

- Que de conformidad con el numeral 13 del artículo 5º del decreto 2724 de 1993, es función de esa Unidad Administrativa Especial “Fijar, recaudar y cobrar las tasas, tarifas y derechos que se generan por la prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios, o los que generen por las concesiones, autorizaciones, licencias y cualquier otro tipo de ingreso o bien patrimonial y llevar su registro”.

- Que a la empresa actora le ha prestado los servicios de protección vuelo internacional y recargo nocturno de este servicio, recargo nocturno derecho aeródromo internacional, estacionamiento internacional, derecho aeródromo internacional, comunicaciones AFTN nacional, recargo nocturno servicio protección nacional, servicio protección vuelo nacional, derecho aeródromo nacional, estacionamiento nacional, recargo nocturno derecho aeródromo nacional y nota sanción cheque devuelto.

- Que la misma empresa le adeuda por los referidos servicios las 115 facturas mencionadas en los hechos de la demanda, las cuales se relacionan en el respectivo considerando una a una por su número y valor, que para un primer grupo de ellas está dado en dólares y en un segundo grupo en pesos, arrojando los montos indicados en los hechos atrás reseñados.

- Que de conformidad con la Resolución 01184 de 06 de abril de 1999, el no pago de las facturas correspondientes a los servicios mencionados, generará intereses moratorios, los cuales se liquidarán de acuerdo con las normas vigentes.

- Que en reiteradas ocasiones el Grupo de Cobranzas de la Dirección Financiera de la Unidad, ha insistido en el cobro de la mencionada cuenta a la actora, tal como lo muestran los oficios, sin número de fecha 5 de octubre de 1996, 303.03.277 del 28 de abril de 1997 y 303.03.476 de 4 de julio de 1997, lo cual ha resultado fallido, agotando en esta forma la etapa de cobro persuasivo.

- Que el Grupo de Servicios Aeroportuarios envió oportunamente la facturación a que se refiere el estado de cuenta mencionado a la última dirección registrada por la Empresa y que una vez agotada esta etapa de cobro persuasivo, se hace necesario iniciar el trámite de cobro coactivo.

Por lo anterior resolvió:

**“ARTICULO PRIMERO:** Ordenar el cobro a la Empresa AEROVIAS COLOMBIANAS LTDA- ARCA de la totalidad de la obligación a su cargo y a favor de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL, por la suma de TRES CIENTOS VEINTICINCO MIL TRESCIENTOS ONCE DÓLARES CON VEINTISÉIS CENTAVOS DE DÓLAR ( USD \$325.311.26) y DIEZ Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS VEINTIDÓS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS M/CTE ( \$ 17.222.342.00), más los intereses moratorios correspondientes, por el no pago de los servicios descritos en la parte

*motiva de la presente resolución, dentro de los cinco (5) días siguientes de su notificación.”*

**ARTICULO SEGUNDO:** *Notificar el presente Acto Administrativo al Representante Legal o quien haga sus veces de la empresa AEROVIAS COLOMBIANAS LTDA- ARCA, en la Calle 19 No. 8-81 Tel. 3 34 76 51 / 3 34 76 52 Fax. 2 84 34 76 de Bogotá, D.C., o a la dirección que se establezca posteriormente, en los términos previstos en el C.C.A.*

**ARTICULO TERCERO:** *Contra la presente Resolución procede el Recurso de Reposición, el cual deberá ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, ante el Director General.*

**ARTICULO CUARTO:** *La presente Resolución presta mérito ejecutivo en los términos del artículo 68 del C.C.A. y en consecuencia su cumplimiento será exigible por Jurisdicción Coactiva, transcurridos (30) días a partir de su ejecutoria si el pago no se ha hecho efectivo, de conformidad con el artículo 79 del mismo ordenamiento, en consecuencia con los artículos 112 de la Ley 6ª de 1992 y 52 de la Ley 336 de 1996.*

### **NOTIFIQUESE Y CUMPLASE”**

## **2. Cuestión previa:**

### **2.1 El problema primeramente a resolver**

Lo primero a definir, antes de cualquier consideración, es si las resoluciones demandadas constituyen actos administrativos susceptibles de control por esta jurisdicción, pues de ello depende su competencia para el juzgamiento de los mismos y la procedibilidad de la acción incoada en este proceso.

### **2.2. Las resoluciones demandadas no constituyen acto administrativo**

2.2.1. Sobre el particular se tiene que la Resolución Núm. 03929 de 16 de octubre de 2001, expedida por el Director General de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, vista su motivación y lo dispuesto en ella, no crea, modifica ni extingue situación jurídica alguna, o dicho de otra forma no contiene decisión de fondo ni efecto jurídico directo sobre asunto administrativo alguno, sino que mediante ella la entidad demandada se limita a la mera consolidación o sumatoria del valor de las facturas en mención y los intereses moratorios que las mismas habrían generado, y a ordenar el cobro de su monto; de suerte que las obligaciones a que alude no surgen de la misma, sino de las facturas que allí aparecen relacionadas, por lo cual la verdadera fuente de las obligaciones que se

ordenan cobrar y, por ende, las creadoras de la respectiva situación jurídica son esas facturas, que la Sección Quinta de esta Corporación señaló como constitutivas de actos administrativos, y ello explica justamente que la entidad demandada anteriormente hubiera intentado su cobro mediante juicio de jurisdicción coactiva cuyo expediente obra como prueba en este proceso.

En efecto, en la sentencia de 5 de octubre de 2000, expediente 1.110, consejero ponente doctor MARIO ALARIO MÉNDEZ, en la cual se desató el grado de consulta de la sentencia el 2 de febrero de 1.998, de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Dirección Legal, Grupo de Jurisdicción Coactiva, en la que ordena continuar la ejecución y practicar la liquidación del crédito y de las costas que se hubieran causado señaladas en el mandamiento de pago de 2 de diciembre de 1997 en contra de la actora por las mismas facturas aquí aducidas, se precisó:

*“Las obligaciones de cuya ejecución se trata en este proceso se encuentran incorporadas en documentos que fueron denominados facturas.*

*No se trata de facturas cambiarias, que solo son las de compraventa y de transporte. La factura cambiaria de compraventa es título valor que el vendedor puede librar y entregar o remitir al comprador y que corresponde a la venta efectiva de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador; la factura cambiaria de transporte es título valor que el transportador puede librar y entregar al remitente o cargador, solo si corresponde a un contrato de transporte efectivamente ejecutado. En tanto títulos valores, facturas cambiarias de compraventa y de transporte son documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en las mismas se incorpora. Así se encuentra establecido en los artículos 619, 772 y 775 del Código de Comercio.*

*Pero los documentos que en este proceso se aducen como títulos ejecutivos, si bien no son títulos valores, llevan en sí actos administrativos, de carácter particular y concreto, en tanto expresión de la voluntad de una entidad administrativa del Estado, cumplida en ejercicio de funciones que constituyen su objetivo principal”.*

En esas circunstancias, la resolución acusada no pasa de ser un simple acto de trámite tendiente a reanudar el cobro de las aludidas facturas y al cual la entidad demandada le atribuye la finalidad específica de subsanar el defecto de la notificación de los verdaderos actos administrativos que se mencionan en el sub lite, esto es, las facturas en mención, tal y como se expone en las razones de la defensa al contestar la demanda; de modo que en últimas sería una forma a la que dicha

entidad ha acudido *motu proprio* para efectuar esa notificación que se echó de menos en la sentencia atrás reseñada<sup>3</sup>, que por lo demás frente al ordenamiento jurídico pertinente resulta atípica.

La Sala, en sentencia de 31 de marzo de 2005, radicación núm. 11001 0324 000 1999 **02477** 01, consejero ponente Rafael E Ostau de Lafont Pianeta, precisó “*que para que un acto jurídico constituya acto administrativo debe consistir en una i) declaración unilateral, ii) que se expida en ejercicio de la función administrativa, que lo puede ser por una autoridad estatal de cualquiera de sus ramas u organismos, o incluso por entidades privadas en virtud de autorización legal, a menos que por norma especial de orden Constitucional o legal dicha declaración, no siendo expedida en ejercicio de función administrativa sea demandable en acción contencioso administrativa y iii), que ella produzca efectos jurídicos por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante*”.

Ese carácter esencial de tales elementos aparece advertido también por la Sección Quinta de esta Corporación, al considerar que “*El sistema colombiano no exige formalidades determinadas para la conformación del acto administrativo, de tal manera que puede ser verbal, escrito y hasta simbólico. Lo único importante es que reúna los requisitos esenciales que la doctrina y la jurisprudencia le han venido indicando, esto es que sea una declaración de la voluntad administrativa con consecuencias jurídicas, de los cuales participa sin la menor duda el que como tal es señalado en la demanda que ha dado vida a este proceso.”<sup>4</sup> (subrayas no son del texto), rubro en el cual cabe entender que las consecuencias a que se refiere son las que contienen la definición de una situación jurídica, general o particular, sea creándola, modificándola o extinguiéndola.*

De las Resoluciones acusadas cabe decir, entonces, que si bien son una declaración unilateral y fueron expedidas en función administrativa, lo cierto es que no producen efectos jurídicos por sí misma, esto es, directos sobre el asunto,

---

<sup>3</sup> Sobre la ausencia de notificación de las facturas en comento, en la citada sentencia se advierte: “Y desde luego que esas facturas son actos administrativos, cualquiera sea su forma, como hubo de explicar la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, a propósito de asunto semejante, en auto de 25 de noviembre de 1.994<sup>3</sup>.

Sin embargo, esos actos no han sido notificados –o por lo menos no hay prueba de ello en el expediente–, y por lo mismo no se encuentran firmes ni son ejecutivos, como resulta de lo establecido en los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 62, 63, 64 y 68, numeral 1, del Código Contencioso Administrativo.”

<sup>4</sup> Sentencia de 25 de febrero de 1999, Radicación número 2074, consejero ponente doctor ROBERTO MEDINA LÓPEZ.

sea creando, modificando o extinguiendo la situación jurídica del asunto de que ella trata, pues tales efectos nacieron con antelación a ella y en virtud de las facturas a que se viene aludiendo y que la Sección Quinta en su oportunidad precisó que no son facturas cambiarias, es decir, títulos valores de carácter mercantil, sino actos administrativos, tal como se lee en la cita que atrás se hace de la sentencia de 5 de octubre de 2000, expediente 1.110.

Luego el título ejecutivo lo constituyen tales facturas, en tanto como actos administrativos se encuentren en firme, para lo cual no es menester ni tiene sentido expedir otro administrativo, sino que el acto cobre firmeza previo el cumplimiento del mencionado requisito de eficacia: la notificación.

2.2.2. Si se mirara en relación con el procedimiento administrativo, se observa que la resolución en cuestión tampoco tiene la virtud de ser acto administrativo definitivo, puesto que no pone fin a actuación administrativa alguna en relación con el asunto objeto de las facturas reseñadas, y si de actuaciones administrativas se trata en relación con dicho asunto, según la posición de la sección Quinta de esta Corporación, ellas serían las que dieron lugar a cada una de esas facturas y éstas serían los actos que les habrían puesto fin, tal como lo pone de presente en su sentencia de 5 de octubre de 2000, expediente 1.110 en comento, en primer lugar, al decir de ellas que *“Sin embargo, esos actos no han sido notificados –o por lo menos no hay prueba de ello en el expediente, y por lo mismo no se encuentran firmes ni son ejecutivos, como resulta de lo establecido en los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 62, 63, 64 y 68, numeral 1, del Código Contencioso Administrativo”*, y en segundo lugar, al advertir a propósito de ese tópico de la notificación que *“En las actuaciones administrativas las decisiones que pongan término deben notificarse personalmente al interesado o a su representante o apoderado; si no hay otro medio más eficaz de informarle, para hacer esa notificación se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquel haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito”*

De allí que la decisión tomada en dicha sentencia obedeciera a que en tanto actos que pusieron fin a sus respectivas actuaciones administrativas no fueron notificadas conforme lo disponen los artículos 44 y ss del C.C.A.

En ese contexto, aparece corroborado el carácter de acto de mero trámite encaminado a subsanar la falta de notificación señalada en la precitada sentencia, con miras al cobro de las obligaciones respectivas, de suerte que en últimas lo que habría efectuado la demandada era la comunicación de las facturas mediante un escrito que denomina “Resolución”, pretendiendo darle infundadamente el carácter de acto administrativo.

2.2.3. Si se mira a la luz del proceso de cobro coactivo de las obligaciones representadas por las facturas en mención, salta a la vista también que la aludida resolución no es acto administrativo impugnabile, toda vez que en virtud del origen de esa obligación (facturas) ese proceso de cobro coactivo era, para la época, de carácter judicial, cuya primera instancia estaba a cargo de los funcionarios de jurisdicción coactiva y la segunda instancia, de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa<sup>5</sup>; y después de que el acto que puso fin a la actuación administrativa de que se trate quede en firme, lo que cabe desplegar son las actividades para hacer efectiva la obligación que contenga y en ese orden los actos que se profieran con ese propósito serán actos de ejecución, tales como los requerimientos para el efecto o la orden para que si es del caso se inicie el proceso de cobro coactivo, que por lo demás sería interna y no es necesario dar esa orden, pues el artículo 64 del C.C.A. dispone que *“Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento”*. Dicho de otra forma, la orden para su ejecución es ínsita al acto administrativo en firme, de allí que si el obligado no se aviene al pago de la deuda, lo que sigue es librar el mandamiento de pago respectivo, con el cual se inicia formalmente el juicio o el procedimiento de cobro coactivo.

---

<sup>5</sup> El artículo 133 del C.C.A., modificado por el artículo 41 de la Ley 446 de 1998, numerales 3 y 4, establece que los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia:

*“3. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.*

*4. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.”*

En tanto que el artículo 134C ibídem, adicionado por el artículo 42 de la precitada ley, dispone que los juzgados administrativos conocerán en segunda instancia:

*“1. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.*

*2. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.”*

Antes de la Ley 446 de 1998 en cita, el artículo 129, numeral 3, del C.C.A. establecía que el Consejo de Estado conocía en segunda instancia *“3. De las apelaciones y recursos de queja que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de ochocientos mil pesos (\$ 800.000); y de las consultas de las sentencias dictadas en estos mismos procesos cuando fueren adversas a quien estuvo representado por curador ad litem.*

De modo que la resolución primeramente acusada a lo sumo sería un acto de trámite tendiente a la ejecución de los actos contenidos en las facturas en comento, y ese carácter no desaparece por el hecho de que hubiera dado una orden, pues la misma es innecesaria y no modifica en nada la situación jurídica creada por los actos administrativos contenidos en las facturas de marras, ni le agrega nada a esa situación.

También podría asumirse como un simple requerimiento de pago prejurídico dirigida a la deudora.

Todo lo anterior significa que sería totalmente inocua la nulidad de la resolución No. 03929 de 16 de octubre de 2001 que se llegare a decretar, toda vez que las facturas permanecerían incólumes en tanto son los verdaderos actos contentivos de las obligaciones pecuniarias que se ordenan cobrar.

2.2.4. Tampoco lo es por haberse decidido un recurso de reposición interpuesto contra la misma, toda vez que además de improcedente a la luz del artículo 49 del C.C.A., según el cual salvo norma expresa en contrario, los actos de trámite y de ejecución no tienen recurso, la Resolución 00359 de 4 de febrero de 2002 que decidió el recurso no hizo otra cosa que verificar el estado de la deuda de cada factura ante las manifestaciones de inconformidad de la deudora.

Lo decidido en ese recurso también es propio del mandamiento de pago y del acto que resuelva las excepciones formuladas contra el mismo, de modo que en esas circunstancias las resoluciones acusadas resultan ser una mezcla de vía gubernativa, con comunicación del acto administrativo, con mandamiento de pago y decisión de excepciones contra éste, sin que técnicamente tengan alguna de cualquiera de esas calidades, de donde todo ello resulta un diligenciamiento exótico o atípico a la luz de la normativa atinente a la notificación y ejecución de los actos administrativos.

### **3.- La excepción de falta de competencia de la jurisdicción**

Así las cosas, es evidente que los actos expresamente demandados no configuran en absoluto acto administrativo definitivo, luego no son susceptibles de control y examen de legalidad por esta jurisdicción, toda vez que la misma está prevista para juzgar los litigios originados, entre otros, en el acto administrativo, según los artículos 82 y 83 del C.C.A., amén de que la acción de nulidad y restablecimiento

del derecho procede solamente contra actos administrativos definitivos, tal como lo señala el artículo 85 ibídem.

En ese orden, en uso de la facultad que para el efecto establece el artículo 164 del C.C.A., y sin necesidad de más consideraciones, la Sala habrá de declarar de oficio la correspondiente excepción de falta de jurisdicción, que afecta de manera sustancial la procedibilidad de la acción aquí incoada, e inhibirse de pronunciarse sobre el fondo de la litis, para lo cual se ha de revocar la sentencia apelada en cuanto falló el fondo de la demanda.

#### **4.- Acotaciones sobre el respeto a las formalidades procedimentales**

No está demás poner de presente que las autoridades públicas no pueden crear a su arbitrio trámites o diligenciamientos de asuntos que tienen su regulación en la ley y - cuando ésta o la Constitución Política expresamente lo autorizan - en el reglamento, sobre lo cual no deben perder de vista que esa regulación es imperativa en tanto desarrolla el debido proceso a que está sujeta también toda actuación administrativa, y como tales consagran las garantías o formalidades protectoras de los derechos tanto de los particulares como del mismo Estado.

En ese orden es menester que tengan en cuenta que las formas de publicidad o de dar a conocer los actos administrativos están regladas y son especializadas, es decir, su uso no es de libre escogencia de las autoridades, sino que en cada caso se ha de aplicar la que corresponde jurídicamente; que un acto es acto administrativo por condiciones o elementos esenciales objetivos e intrínsecos a ese concepto, y no por la mera afirmación de una autoridad en el sentido de que lo es; que en tratándose de un procedimiento administrativo, es acto administrativo la decisión que pone fin a la correspondiente actuación administrativa que se inicie por ejercicio de un derecho de petición en interés particular, en cumplimiento de un deber legal o iniciada de oficio; y que el diligenciamiento para la ejecución de esa decisión se puede iniciar una vez se encuentre en firme, sin necesidad de acudir a otras formalidades y en dicho diligenciamiento sólo se genera acto administrativo cuando corresponde a cobro coactivo administrativo, caso en el cual viene a ser la Resolución que resuelve las excepciones y ordena que se continúe con la ejecución.

Dicho de otra forma, entre el acto en firme y el mandamiento de pago no cabe ni es procedente dictar otro acto administrativo para ordenar el cobro de aquél. Si un acto se expide con esa orden, el mismo no será acto administrativo definitivo, sino un mero acto de trámite interno en relación con dicho cobro o un previo requerimiento al deudor.

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

### **FALLA**

**PRIMERO.- REVÓCASE** la sentencia apelada, de 8 de julio de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en este proceso, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesta contra la Nación - Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para, en su lugar, disponer:

**A.- DECLÁRASE** probada, de oficio, la excepción de falta de jurisdicción sobre el objeto del sub lite, por las consideraciones atrás expuestas.

**B.- INHIBESE**, en consecuencia, de decidir sobre el fondo de las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.- RECONÓCESE** personería al abogado JAIME HUMBERTO POVEDA como apoderado judicial de la entidad demandada, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL, en los términos del poder que le fue conferido según memorial que obra a folios 70 y 74 de este cuaderno.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 10 de abril de 2008.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

Presidente

**CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

**MARTHA SOFIA SANZ TOBON**