



Al contestar cite Radicado 2023312020007583 Id: 996582
Folios: 5 Fecha: 2023-04-28 06:12:48
Anexos: 1 DOCUMENTOS ELECTRONICOS
Remitente: OFICINA ASESORA JURIDICA
Destinatario: GRUPO INSPECCION DE AERONAVEGABILIDAD

Bogotá D.C, 18 de abril de 2023

Doctor

OSCAR ALBERTO NIETO ALVARADO

Director de Autoridad a los Servicios Aeroportuarios
Aeronáutica Civil.

Ref: Concepto jurídico sobre Conceptos y permisos técnicos de evaluación de obstáculos por altura, interferencias radioeléctricas y usos del suelo. Oficio con radicado No. 2023344000005777 Id: 984776

Apreciado doctor Nieto,

En relación con el oficio del asunto con fecha del 30 de marzo de 2023 en el que se solicita concepto jurídico sobre lo siguiente:

- a. *¿En el marco de los trámites de evaluación de obstáculos por altura, interferencias radioeléctricas y usos del suelo, de cara a los usuarios, la Aeronáutica Civil debería emitir permisos o conceptos?*
- b. *¿Para las decisiones que se toman en el marco del trámite de evaluación de obstáculos por altura, interferencias radioeléctricas y usos del suelo, procede el recurso de reposición y en subsidio, el de apelación y/u otro recurso?*
- c. *¿Los recursos de reposición que, como resultado de decisiones desfavorables que se tomen en el marco del trámite de evaluación de obstáculos por altura, interferencias radioeléctricas y usos del suelo, deberán ser atendidos por la Dirección de Operacionales a la Navegación Aérea, como área que toma la decisión final y por ende, el subsidio de apelación en caso de invocarse, deberá ser resuelto por parte de la Secretaria de Servicios a la Navegación Aérea o en caso contrario, los recursos deberán ser atendidos por la Dependencia que, en función de su concepto técnico interno, motivo la decisión final?*



Procedemos a pronunciarnos, en los siguientes términos:

Sea lo primero aclarar que Los Reglamentos Aeronáuticos son definidos como el conjunto de normas de carácter general y obligatorio, emanadas de la UAEAC por conducto de su Director General, las cuales están llamadas a regular aspectos propios de la aviación civil, en concordancia con las normas nacionales e internacionales en esta materia, en especial la Parte Segunda del Libro Quinto del Código de Comercio, el Convenio de Chicago de 1944 sobre la Aviación Civil Internacional y sus anexos. [...] A propósito de la naturaleza de los Reglamentos Aeronáuticos, la Sección Primera del Consejo de Estado, en varios pronunciamientos ha indicado que dichos instrumentos normativos tienen la categoría de “fuentes normativas del derecho aeronáutico y, por ende, de normas de carácter especial en la materia”.

En ese orden de ideas no es preciso afirmar que el Código de Comercio Colombiano es una norma de jerarquía superior a los Reglamentos Aeronáuticos, sino que por el contrario estos son unas normas de categoría especial y aplicación específica.

En segundo lugar, es preciso manifestar que independientemente del nombre que se le dé a la decisión que se adopte, sea esta “concepto” o “permiso”, no puede perderse de vista que se trata manifestaciones de la administración que se adoptan mediante verdaderos actos administrativos emanadas de cada área técnica que interviene en el proceso.

Hechas las anteriores precisiones, sobre el fondo de la solicitud se conceptúa:

a. ¿En el marco de los trámites de evaluación de obstáculos por altura, interferencias radioeléctricas y usos del suelo, de cara a los usuarios, la Aeronautica Civil debería emitir permisos o conceptos?

Es claro que el artículo 1824 del Código de Comercio Colombiano habla del permiso de la Autoridad Aeronáutica para levantar construcciones o plantaciones en superficies de despegue e inmediaciones de aeródromos.

*“ARTÍCULO 1824. **PERMISO DE AUTORIDAD AERONÁUTICA PARA LEVANTAR CONSTRUCCIONES O PLANTACIONES.** Dentro de las áreas a que se refiere el inciso 2o. del artículo anterior, no se podrán levantar construcciones o plantaciones **sin permiso de la autoridad aeronáutica.**” (negrita fuera del texto original)*



Y por su parte, el RAC 14, sección 14.3.4, habla de conceptos, así:

*“14.3.4. Restricción y eliminación de **obstáculos** La UAEAC emitirá un **concepto** sobre las alturas de las construcciones en las áreas de influencia de los aeródromos o helipuertos, incluyendo los edificios, bodegas, hangares sencillos, línea de hangares, líneas de alta tensión, terminales de carga, fábricas, bodegas, silos y construcciones en áreas de servidumbre Aeroportuaria y Aeronáutica y las que por su actividad puedan llegar a constituirse en un obstáculo, o generar la presencia de aves. Así mismo, para el caso de mástiles de antenas, emisoras, líneas de alta tensión o estructuras que se desarrollen en el territorio nacional y que puedan constituir peligro para las operaciones aéreas y sean superiores a 15 metros sobre el nivel del terreno. **Este concepto no constituye un permiso de construcción, el cual debe ser emitido por las autoridades correspondientes.**” (negrita fuera del texto original)*

En la medida en que los Reglamentos Aeronáuticos son normas de categoría especial, tal como se mencionó arriba, conforme al criterio de especialidad (lex specialis) debe darse preferencia a la norma específica que está en conflicto con una cuyo campo de referencia sea más general que, en este caso, es sin duda, el Código de Comercio Colombiano[1].

Ahora bien, independientemente que se denomine concepto o permiso, es claro que el acto administrativo por medio del cual la Aeronautica Civil se pronuncia de manera definitiva sobre la evaluación de obstáculos por altura, interferencias radioeléctricas y usos del suelo, es un acto complejo toda vez que en él se reúne las voluntades de varias áreas técnicas de la entidad.

La jurisprudencia ha definido el acto administrativo complejo como *aquel que para su formación requiere la reunión de varias voluntades de la misma entidad o de varias entidades que se integran con unidad de objeto y fin.*[2] Y tal descripción es la que se debe aplicar al pronunciamiento final que emite la Aeronautica Civil, el cual se nutre de una serie de conceptos técnicos adicionales expedidos por diferentes áreas de la entidad.

En ese orden de ideas, dicho acto administrativo complejo, no es un permiso en sí mismo, puesto que la Autoridad Aeronáutica no es competente para expedir permisos de construcción, pero sí es un concepto o pronunciamiento, con fundamento en el cual la autoridad competente, autoriza o permite la construcción del obstáculo en las áreas de despeje y aledaños a los aeródromos del país.

Siendo un acto administrativo definitivo y complejo, proceden contra este lo recursos de ley.



b. ¿Para las decisiones que se toman en el marco del trámite de evaluación de obstáculos por altura, interferencias radioeléctricas y usos del suelo, procede el recurso de reposición y en subsidio, el de apelación y/u otro recurso?

De conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra dicho acto administrativo complejo y definitivo, que profiere la Dirección de Operaciones de Navegación Aérea, DONA, resultan procedentes los recursos de reposición, apelación y queja, así:

Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. *Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

1. El de reposición, *ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*

2. El de apelación, *para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.*

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, *cuando se rechace el de apelación.*

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso. (Subraya y negrita fuera de texto)

Finalmente, concuerda esta Oficina Asesora Jurídica con la afirmación contenida en literal c) de su consulta:

c. ¿Los recursos de reposición que, como resultado de decisiones desfavorables que se tomen en el marco del trámite de evaluación de obstáculos por altura, interferencias radioeléctricas y usos del suelo, deberán ser atendidos por la Dirección de Operacionales a la Navegación Aérea, como área que toma la decisión final y por ende, el subsidio de apelación en caso de invocarse, deberá ser resuelto por parte de la Secretaria de Servicios a la Navegación Aérea o en caso contrario, los recursos deberán ser atendidos por la Dependencia que, en función de su concepto técnico interno, motivo la decisión final?

Siendo la Dirección de Operacionales a la Navegación Aérea, la instancia que toma la decisión definitiva dentro del trámite de evaluación de obstáculos por altura,



interferencias radioeléctricas y usos del suelo, pues le corresponderá a dicha dependencia resolver los recursos de reposición que se interpongan contra las decisiones desfavorables sobre la materia. Lo anterior, previo a que las diferentes dependencias remitan los insumos correspondientes para resolver lo impugnado.

Ahora bien, siendo la Secretaria de Servicios a la Navegación Aérea, el inmediato superior funcional, es aplicable el numeral 2 del artículo 74, referenciado anteriormente.

El de queja, será resuelto por el superior del funcionario que rechace el recurso de apelación, en los términos del artículo 78 del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 78. Rechazo del recurso. *Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja.*

De conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo de Contencioso Administrativo, damos por atendida la solicitud.

Cordialmente,

JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO

Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Carlos Javier García Cifuentes- Oficina Asesora Jurídica – Contratista

Revisó: Lina Paola Medina Pérez – Asesor Oficina Asesora Jurídica *JPM*

[1] Sobre el particular: **Concepto Sala de Consulta C.E. 00051 de 2017 Consejo de Estado.** “para poder superar un conflicto normativo debe acudirse a los criterios de jerarquía, cronológico y de especialidad, frente a los cuales se ha señalado: “El principio lex superior indica que entre dos normas contradictorias de diversa jerarquía debe prevalecer la de nivel superior (por ejemplo, una norma constitucional tiene prioridad sobre una ley). (...) Lex posterior estipula que la norma posterior prevalece sobre la promulgada con anterioridad.

(...) El principio lex specialis prescribe que se dé preferencia a la norma específica que está en conflicto con una cuyo campo de referencia sea más general.”

[2] Ver **Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta.** Consejero Ponente: MILTON CHAVES GARCÍA. 19 de abril de 2018. Radicación número: 76001-23-31-000-2008-00510-01(22380)