

ANÁLISIS DE SENTENCIAS

CARLOS JAVIER GARCIA CIFENTES
ABOGADO DERECHO ADMINISTRATIVO Y DISCIPLINARIO

1.	Corporación:	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA.
2.	Número de Expediente:	250002341000201500582-01
3.	Tipo de sentencia:	Administrativa, Segunda instancia. Protección de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, mismos que se encuentran contenidos en los literales b), d), e) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.
4.	Fecha de sentencia:	3 de junio de 2022.
5.	Magistrado Ponente/Juez:	Magistrada NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
6.	Magistrados que salvaron voto:	No aplica
7.	Magistrados que aclararon voto:	No aplica
8.	Actor o Accionante:	Heidy Elizabeth Rodríguez, Luz Mary Hernández Chavarro y Flor Elvia Alza Morales.
9.	Accionado	Contraloría General de la República, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER, el Concejo Municipal de Barbosa – Santander, el Municipio de Barbosa – Santander, la Fiduciaria Bogotá, el Fondo Nacional de Vivienda –

		FONVIVIENDA y la Procuraduría General de la Nación.
10.	Hechos o elementos fácticos:	<p>1°. El Gobierno Nacional implementó el proyecto de vivienda "100.000 viviendas gratis" para reivindicar a la población menos favorecida y en situación de debilidad manifiesta.</p> <p>2°. E Municipio de Barbosa – Santander cuenta con 280 hogares en situación de desplazamiento forzado, 638 familias de la Red Unidos y 15 hogares afectados por desastres naturales ubicados en zona de alto riesgo.</p> <p>3°. Que en Acta de Concertación de Grupos Poblacionales Programa de Vivienda Gratuita de 25 de junio de 2013 suscrita entre FONVIVIENDA y el Municipio de Barbosa – Santander, se dispuso que 210 soluciones de vivienda gratuita le corresponden al Ministerio de Barbosa – Santander.</p> <p>4°. Para adelantar la materialización de las 210 soluciones de vivienda se suscribió el Convenio Interadministrativo 076 de 2013 suscrito entre FONVIVIENDA y el Municipio de Barbosa – Santander, disponiéndose que dicho proyecto sería llevado a cabo en el predio denominado "Villa Rocío".</p> <p>5°. La Contraloría General de la República emitió función de advertencia previniendo a la Alcaldesa Municipal de Barbosa – Santander de reconsiderar no adelantar el proyecto de vivienda por prever un posible daño fiscal al patrimonio público, ya que se habrían invertido con anterioridad recursos para</p>

		<p>la construcción del aeródromo que allí venía funcionando y que no se contaban con recursos públicos para garantizar la puesta en ubicación en otro sitio del servicio público de aeronavegabilidad.</p> <p>6°. La acción de tutela formulada por la demandante fue radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el número 25000234200020130059900 y fue resuelta por la Sección Segunda Subsección B con Ponencia del Magistrado José Rodrigo Romero Romero, quien mediante providencia del 28 de octubre del 2013 dispuso negar el amparo de los derechos reclamados. Impugnada la decisión fue conocida en dos oportunidades por el Honorable Consejo de Estado, autoridad que mediante providencia del seis (6) de noviembre del dos mil catorce, con Ponencia de la Magistrada María Elizabeth García – Sección Primera, dispuso “CONFIRMASE LA SENTENCIA IMPUGNADA. REMITASE COPIA DE LA TOTALIDAD DEL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA PARA QUE TRAMITE LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA COMO ACCIÓN POPULAR. INSTA A ENTIDADES”.</p> <p>7°. La Sección Segunda Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, remitió a la Sección Primera el expediente, para darle curso como Acción Popular.</p> <p>8° El TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN “A”, en Bogotá D.C., el 22 de mayo de 2020 emitió fallo de primera</p>
--	--	--

	<p><i>instancia y declaró: i) la ocurrencia del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado en relación con la construcción de un proyecto de vivienda en espacio público; ii) no probada la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa y patrimonio público y; iii) probada la violación de los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes.</i></p> <p><i>Adujo que a la AEROCIVIL le correspondía vigilar, evaluar y controlar el cumplimiento de las normas aeronáuticas y aeroportuarias en los terminales aéreos, y como las demandantes señalaron que no hacía presencia en el aeródromo La Esperanza, concluyó que se encontraba legitimada en la causa por pasiva para comparecer al presente proceso.</i></p> <p><i>Afirmó que la AEROCIVIL y la PROCURADURÍA debieron asumir los controles necesarios para que el hecho no se produjera, razón por la que su responsabilidad sería determinada en el análisis del caso concreto.</i></p> <p><i>9º UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL interpone recurso de apelación contra la sentencia de 22 de mayo de 2020 proferida por la</i></p>
--	--

		<p>Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que en segunda instancia resuelva la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, el 3 de junio de 2022. Consejera Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</p>
11.	<p>Fundamentos de derecho / pretensiones del actor o accionante.</p>	<p>En primera instancia los accionantes formularon las siguientes pretensiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se tutelen los derechos al DEBIDO PROCESO y VIVIENDA DIGNA. 2. Que se declare la excepción de inconstitucionalidad respecto de la norma en la cual se fundamenta expedición de la función de advertencia emitida por el Contralor General de la República (en situación de encargo) NELSON IZACIGA LEÓN por ser contraria a la Constitución Política de Colombia artículo 267. Y como consecuencia de ellos se deje sin efecto la función de advertencia. 3. Que se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio levantar la suspensión del proyecto de vivienda de 210 viviendas denominado VILLA ROCÍO en el Municipio de Barbosa y como consecuencia de ello implementar su ejecución inmediatamente. 4. Que subsidiariamente, en el evento de no considerarse como mecanismo idóneo principal, se acceda a decretar el amparo Constitucional como mecanismo

transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, como es la pérdida de la expectativa de derecho de acceder a una vivienda digna de mis poderdantes, debido a la inmediatez de la protección y que, ante la existencia de recurso legal idóneo, este se presenta como tardío en su solución.

Del recurso de apelación interpuesto por la Aerocivil:

La AEROCIVIL manifestó que la sentencia de primera instancia no delimitó qué tipo de responsabilidades y obligaciones específicamente le correspondían al MUNICIPIO, como propietario y explotador del aeródromo La Esperanza, y tampoco se refirió a su apoyo técnico respecto de la vigilancia y control de la seguridad aérea, que involucra la infraestructura aeroportuaria y no un aporte presupuestal o de inversión para la ejecución de las obras requeridas por el aeropuerto, las cuales le corresponden el ente territorial, conforme lo establecido en el RAC 14.

Argumentó que el explotador del aeródromo es el que debe realizar y ejecutar todas las obras necesarias para su mantenimiento, razón por la que, en el caso concreto, el MUNICIPIO debería llevar a cabo las obras de infraestructura, pero bajo su vigilancia, control y supervisión, tal y como ocurrió en los aeropuertos de los Municipios de Palestina y Manizales, los cuales le pertenecen a los entes territoriales.

	<p>Precisó que el aeródromo de Barbosa está catalogado como no controlado, por lo que no hay servicios AIS-COM-MET, los cuales se encuentran a su cargo, de ahí la necesidad de determinar bajo qué condiciones se debe ejecutar la orden del Tribunal.</p> <p>Afirmó que era necesaria la delimitación de responsabilidades y obligaciones para cada entidad, para que existiera claridad en cuanto a cómo deben ejecutarse las órdenes, las apropiaciones presupuestales que se asignarán para tal fin y quién debe ejercer la supervisión y control de la infraestructura, por lo cual, afirmó que tres meses no eran suficientes, pues se requeriría un tiempo mayor, más aún, si se tenía en cuenta el estado de emergencia económica en que se encuentra el País y el déficit presupuestal de la Nación.</p> <p>Solicitó que se incluyera en el comité de verificación a los</p> <p>MINISTERIOS DE TRANSPORTE y de HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, pues son los encargados de apropiar y delegar el presupuesto de inversión para este tipo de obras.</p> <p>Puso de presente que, en atención a las directrices de los RAC y de la Organización Internacional de Aviación – OACI del Convenio de Chicago, era necesario establecer un sistema de reglamentación para la certificación de aeropuertos de Colombia, para garantizar que las instalaciones y equipos</p>
--	--

		<p>del aeródromo La Esperanza estuvieran cumpliendo con lo allí establecido.</p> <p>Señaló que lo anterior implicaba realizar una inspección técnica al aeródromo, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el reglamento en mención y así establecer las condiciones, necesidades y ajustes de tipo técnico al área de movimiento del terminal.</p> <p>Indicó que en la inspección técnica al aeródromo La Esperanza del día 23 de julio 2013 se encontraron deficiencias en varios ítems, por lo que efectuó una serie de recomendaciones que se plasmaron en el informe entregado al MUNICIPIO, las cuales debían ser acatadas de forma oportuna, pues se ponía en riesgo la operación aérea.</p> <p>Reiteró que el propietario y explotador del aeródromo es el MUNICIPIO, por lo que es su responsabilidad mantenerlo en condiciones mínimas óptimas para su operación y garantizar la seguridad en las operaciones aéreas.</p> <p>Afirmó que se debía contar con su concepto para adelantar cualquier tipo de construcción o emplazamiento dentro del aeródromo o sus áreas de influencia, conforme lo ordenan los RAC en la parte decimocuarta y el libro quinto parte II capítulo IV del Código de Comercio.</p>
12.	Fundamentos del accionado	Aerocivil solicitó que se confirme parcialmente la sentencia de 22 de mayo de 2020, excepto en lo que respecta al numeral quinto de la parte

	<p>resolutiva, el cual debía ser ajustado en el sentido de especificar las actividades concretas que debe ejecutar la AEROCIVIL conforme sus competencias.</p> <p>Para sustentar su posición se refirió al principio de congruencia de las sentencias y a los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público y acceso a servicios públicos y señaló que, de acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, la AEROCIVIL realizó diversas acciones tendientes a velar por la seguridad aeroportuaria al punto de suspender el permiso de operación del aeródromo La Esperanza por cerca de tres años, además, le indicó al ente territorial las medidas a adoptar para contrarrestar las deficiencias de seguridad en las áreas críticas detectadas, pese a certificar en el año 2016 que el aeródromo se encontraba en buenas condiciones de operación.</p> <p>Aseguró que si bien no existían en el recurso de apelación argumentos suficientes de los que se pudiera inferir que no procedía la imputación de la vulneración de los derechos colectivos, sí se debían delimitar las obligaciones de la AEROCIVIL para acompañarlas con sus competencias técnicas, en el sentido de hacer un acompañamiento de las acciones que adelante el MUNICIPIO.</p> <p>Señaló que el MUNICIPIO es el llamado a efectuar las erogaciones presupuestales para la reparación y ejecución de obras en el aeródromo, en atención a que el lote donde se encuentra el terminal</p>
--	---

	<p>aéreo es de su propiedad, conforme se advierte de las escrituras públicas aportadas y referenciadas por el Tribunal, cuya circunstancia debe analizarse a la luz del artículo 1° del Decreto 823 de 16 de mayo de 201717, que modificó el artículo 2° del Decreto 260 de 28 de enero de 200418.</p> <p>Precisó que era posible diferenciar el grado de responsabilidad o de omisión del MUNICIPIO respecto de la AEROCIVIL, pues:</p> <p><i>“[...] no de otra forma puede tenerse como sustento de demostración de vulneración de los derechos colectivos los distintos informes rendidos por la Aeronáutica Civil y a su vez imputarle, con ese mismo informe como soporte, responsabilidad por el cumplimiento de las recomendaciones realizadas directamente al ente territorial [...]”.</i></p> <p>A su juicio, con la omisión en el acatamiento de las recomendaciones efectuadas por parte del MUNICIPIO y la ocupación del predio para fines diferentes, se desconoció el deber del Estado de defensa de los bienes de uso público, al acceso al servicio público de transporte aéreo, a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los</p>
--	---

		habitantes del Municipio y a los usuarios del servicio de transporte.
13.	Normas que regulan el medio de control (Acciones populares).	<p>Al tenor de lo dispuesto por el artículo 2º de la Constitución Política, uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho es: «(...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)».</p> <p>Es así como, en virtud de lo anterior, el artículo 40 Ibídem otorga la potestad al ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, disponiendo en el numeral 6º de ese precepto constitucional, la posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley.</p> <p>En concordancia con lo anterior y con el fin de facilitar el ejercicio y la efectividad de los derechos colectivos, el propio Constituyente, en el artículo 88 superior, definió en el Legislador la responsabilidad de diseñar sus mecanismos de protección, a través de las que denominó «acciones populares»¹</p> <p>En desarrollo de esa facultad, el Congreso de la República expidió la Ley 472 de 1998, en la que reguló el instrumento procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos que tiene como finalidad evitar el daño</p>

¹ Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos. (Subrayas fuera de texto).

		<p>contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio, y restituir las cosas a su estado anterior - cuando ello fuere posible. Para ello, fijó reglas especiales para su procedencia, caducidad, legitimación, jurisdicción, competencia y en general de todos aquellos aspectos relativos a su trámite.</p> <p>Así pues, la Corte Constitucional definió la acción popular como «(...) un derecho político, constitucional y fundamental, basado en los principios de autogobierno democrático, libertad individual y solidaridad, que tiene como propósito principal asegurar el goce efectivo de los derechos e intereses colectivos»²</p> <p>No obstante, para que proceda la citada acción, la Jurisprudencia del Tribunal de Cierre de lo Contencioso Administrativo ha señalado los siguientes presupuestos sustanciales: «(i) la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales, (ii) la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.»³</p>
--	--	---

² Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2011.

³ Sección Primera. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Providencia del 28 de febrero de 2019. Radicación nro. 76001-23-33-000-2018-00840-01(AP)A; Ver también Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de marzo de 2015, exp: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno y Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 9 de junio de 2011, exp: 25000-23-27-000-2005-00654-01, C.P. María Elizabeth García González, posición reiterada el 12 de diciembre de 2019, dentro del proceso nro. 52001-23-33-000-2015-00607-02(AP).

		<p>Respecto a la Adecuación del Medio de Control a Acción Popular - Obedecimiento de orden superior:</p> <p>En el caso que nos ocupa el 13 de abril del 2015 se dispuso, en obedecimiento a la orden del superior, admitir la demanda de tutela como acción popular.</p> <p>La acción popular hizo mutación, a partir de los mismos hechos de la tutela, que fue negada, para determinar en el trámite del presente proceso, en la siguiente forma:</p> <p><i>“(...)la Sala considera que no puede hacer caso omiso a las graves irregularidades ventiladas al interior de la presente acción, relacionadas con el lote de terreno donde se encuentra edificado el aeródromo La Esperanza, el cual se encuentra abandonado por el Municipio de Barbosa, quien no ha realizado las adecuaciones sugeridas por la Aeronáutica Civil en reiteradas oportunidades y además, construyó un parque al interior de la pista, lo que impide la utilización del mismo; y la falta de cooperación de las Autoridades Municipales y Departamentales para su sostenimiento, lo que a todas luces podría devenir en una vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa; a la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la defensa del patrimonio público; al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.</i></p>
--	--	--

		<p><i>Es por lo anterior que se ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que tramite la presente acción de tutela como acción popular, para que en virtud del principio lura Novit Curia, determine si de las conductas puestas de presente en el expediente se podría advertir la vulneración de los derechos colectivos mencionados en precedencia o de los que considere violados."</i></p>
<p>14.</p>	<p>Problema Jurídico:</p>	<p>Sí en efecto, la autoridad aeronáutica vulneró los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna y, a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes amparados por el Tribunal, o si, por el contrario, actuó en el marco de las funciones que legalmente le han sido asignadas y, por lo tanto, no le resulta atribuible el presunto estado de abandono del terminal aéreo.</p>
<p>15.</p>	<p>Decisión:</p>	<p>MODIFICAR los numerales cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia de 22 de mayo de 2020, proferida por la Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, los cuales quedarán así:</p> <p>“[...] CUARTO.- DECLARAR probada la violación a los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera</p>

ordenada, y dando prevalencia a beneficio de la calidad de los habitantes, imputable al Municipio de Barbosa, originados en el abandono de la pista aérea ubicada en el Municipio de Barbosa, la cual no podrá tener destino distinto a su uso como pista aérea, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

QUINTO. - En consecuencia, ORDENAR al MUNICIPIO de BARBOSA la ejecución de las siguientes actividades, en aras de superar la violación de los derechos colectivos amparados, para lo cual se le concederá un término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia:

1) Efectuar todas las acciones administrativas, contractuales, presupuestales y jurídicas que sean necesarias para garantizar la seguridad en la operación área del aeródromo La Esperanza, para lo cual deberá llevar a cabo las actividades descritas por la AEROCIVIL en el oficio 4401-085.250.1-2012031704 de 23 de julio de 2013 y en la inspección técnica de 22 de septiembre de 2021 que se relacionan a continuación:

- a.- Garantizar la franja de pista de por lo menos 30 metros a cada lado del eje, realizar obras de nivelación, acondicionamiento de la franja, poda y mantenimiento. Controlar el ingreso de personas y animales en las áreas de maniobra.
- b.- Realizar mantenimiento y repavimentación de pista, calle de rodaje y plataforma, obras que se requieren con urgencia para garantizar la seguridad en las operaciones del aeródromo.

		<ul style="list-style-type: none">- c.-Efectuar la señalización horizontal de la pista, rodaje y plataforma, pues no cuenta con ningún tipo de señalización.- d.-Emplazar las mangaveletas en las dos cabeceras de la pista y las balizas de umbral (triángulos) cumpliendo con la norma en cuanto a distancias y características.- e.-Realizar el mantenimiento cerramiento perimetral en los tramos donde se encuentra rota la misma, para garantizar que terceras personas y/o animales penetren áreas restringidas.- f.- Remover los obstáculos ubicados en las zonas de seguridad. <p>2) Para efectos de controlar el desarrollo urbanístico en las áreas de influencia del aeródromo, el MUNICIPIO de BARBOSA, con la colaboración de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL, deberá adelantar las actuaciones tendientes a determinar si las construcciones aledañas al aeródromo La Esperanza cumplen con lo previsto en los artículos 1823, 1824, 1825 y 1826 del Capítulo V del Código de Comercio y los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC en su parte 14.3.4 Restricción y eliminación de obstáculos y, en caso de hallar edificaciones o actividades que representen un riesgo para la operación aérea deberán, en el marco de sus competencias, realizar las actuaciones a que haya lugar para controlar dicha situación.</p> <p>3) ORDENAR al MUNICIPIO de BARBOSA que, de manera inmediata, se abstenga otorgar licencias de construcción o autorizar actividades en el área de influencia del aeródromo La Esperanza</p>
--	--	--

		<p>que representen un riesgo para la operación aérea.</p> <p>4) En el evento de que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional, el Tribunal, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, en atención a lo ordenado en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.</p> <p>5) En caso de que el CONCEJO o el MUNICIPIO de BARBOSA, en el marco del EOT, puedan considerar el cambio del uso del suelo del sector donde está ubicado el aeródromo, en aras del ordenamiento y desarrollo territorial, autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, no habría lugar a dar cumplimiento a lo aquí ordenado, siempre y cuando no se incurra en un detrimento patrimonial, como el advertido por la CONTRALORÍA en otra oportunidad.</p> <p>ADICIONAR la sentencia de 22 de mayo de 2020, proferida por la Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el sentido de INSTAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL para que, en el marco de sus funciones, adelante todas las gestiones que sean necesarias para verificar que el aeródromo La Esperanza se encuentre en perfectas condiciones de funcionamiento y para que inicie las investigaciones a que haya lugar si el MUNICIPIO de BARBOSA no atiende las recomendaciones que se le impartan.</p>
--	--	--

		<p>CONFIRMAR en lo demás el fallo apelado.</p>
<p>16.</p>	<p>Precedentes:</p>	<p>Sentencia 1ra instancia: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A" Del 22 de mayo de 2020.</p> <p>Artículo 1822 del Código de Comercio prevé los eventos en los que procede la cancelación o suspensión del permiso de operación en los siguientes términos:</p> <p>“[...] ARTÍCULO 1822. <CASOS DE CANCELACIÓN O SUSPENSIÓN DEL PERMISO DE OPERACIÓN DE AERODROMO>. El permiso de operaciones de un aeródromo podrá suspenderse o cancelarse en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Cuando desde el aeródromo se atente contra la seguridad del Estado; 2) Cuando no se cumpla lo dispuesto en el artículo 1812, o en cualquier otra forma se abuse del aeródromo; 3) Cuando se autorice, a solicitud del propietario. Si el explotador fuere persona distinta, se requerirá su asentimiento. 4) Cuando se deteriore en forma peligrosa para las maniobras, y 5) Cuando no se lleve el registro de aeronaves que toquen en el aeródromo o no se cumplan las órdenes y los reglamentos de la autoridad. <p>PARÁGRAFO. Si el permiso de operación expira o es suspendido o cancelado la autoridad aeronáutica impedirá la explotación [...]”.</p> <p>Resolución núm. 306 de 7 de noviembre de 1958. Confiere administración del aeródromo al Municipio de Barbosa.</p>

		<p>Numeral 14.3.10.1 de los RAC 14, reglamento adoptado por la AEROCIVIL mediante Resolución núm. 01092 de 13 de marzo de 200724, prevé lo siguiente:</p> <p><i>“[...] 14.3.10. MANTENIMIENTO DE AERÓDROMOS</i></p> <p><i>14.3.10.1. Generalidades. El explotador de un aeropuerto abierto a la operación pública debe establecer un plan de mantenimiento, incluyendo cuando sea apropiado un programa de mantenimiento preventivo, para asegurar que las instalaciones, los sistemas de iluminación, las ayudas visuales, el área de maniobras, las zonas de seguridad se conserven en condiciones tales que no afecten desfavorablemente a la seguridad, regularidad o eficiencia de la navegación aérea [...]”</i></p> <p>Ley 388 de 1997, artículo 10°: “DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.</p> <p><i>En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia [...]”</i></p>
--	--	--

		<p>Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de octubre de 2005, Exp. 2003-01293 (AP), C.P. doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez. <i>"no toda infracción a la ley constituye vulneración del derecho colectivo de la Moralidad Administrativa"</i></p> <p>Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de marzo de 2006, 2004-00118 (AP), C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez. <i>"Configuración de vulneración a derecho colectivo de la Moralidad Administrativa"</i></p> <p>Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Quince Especial de Decisión. Sentencia del 10 de marzo de 2021. Radiación nro. 66001-33-31-003-2009-00225-01 (AP)REV.</p> <p>Sentencia C-051/01. De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, <i>"El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo"</i>.</p>
17.	<p>Doctrina del caso concreto en la decisión mayoritaria (tesis):</p>	<p>La Sala destacó que en el año 2013 la AEROCIVIL realizó una visita técnica a las instalaciones del aeródromo en comento, en la que encontró que el terminal aéreo estaba en precarias condiciones por la falta de</p>

	<p data-bbox="802 195 1385 390">mantenimiento de parte del MUNICIPIO, lo que impedía su normal funcionamiento, razón por la que realizó una serie de recomendaciones que no fueron acatadas.</p> <p data-bbox="802 443 1385 884">Asimismo, se pudo evidenciar que para el año 2014 las malas condiciones del terminal aéreo seguían sin ser corregidas, lo que motivó a la AEROCIVIL a suspender las operaciones áreas para que las deficiencias fueran subsanadas, sin que existiera respuesta positiva al respecto; por el contrario, lo que advirtió la autoridad aeronáutica fue la construcción de un gimnasio al aire libre sobre la franja de la pista.</p> <p data-bbox="802 936 1385 1213">Para el año 2015, todavía no se habían adelantado las acciones necesarias para lograr el mejoramiento de las instalaciones del aeródromo La Esperanza, el cual se encontraba cerrado debido a la suspensión de operaciones realizada por la AEROCIVIL.</p> <p data-bbox="802 1266 1385 1707">Aunado a lo anterior, conforme se advierte de lo informado por la PROCURADURÍA y la AERONÁUTICA, al parecer, el MUNICIPIO expidió licencias de construcción sin el debido concepto técnico emitido por parte de la autoridad aeronáutica, que es la encargada de controlar que las construcciones aledañas a los aeródromos o aeropuertos no obstaculicen las operaciones áreas.</p> <p data-bbox="802 1759 1385 1871">Con base en lo precedente, la AEROCIVIL recomendó, en ese momento, que se mantuviera la</p>
--	---

	<p>suspensión del permiso de operación del aeródromo hasta tanto no se acogieran las observaciones efectuadas desde el año 2013.</p> <p>Ya para el año 2016, la AEROCIVIL encontró en la inspección técnica al aeródromo que aparentemente estaba en buenas condiciones de operación, razón por la que decidió levantar la suspensión al permiso de operación y dispuso que sería ilimitado.</p> <p>No obstante, en una nueva visita técnica realizada en el año 2021 por parte de la autoridad aeronáutica al aeródromo, pudo evidenciar que la terminal aérea no cumplía con los requisitos mínimos de seguridad operacional, motivo por el que decidió suspender el permiso de operación con el fin de evitar incidentes y accidentes.</p> <p>En consecuencia, la Sala advierte que desde el año 2013 la AEROCIVIL ha puesto de presente la necesidad de adecuar el aeródromo La Esperanza para que cumpla con los requisitos mínimos de seguridad, sin que a la fecha de la providencia, año 2022, hayan sido acatados en debida forma, pues de la visita efectuada en el 2021 se observa que las mismas deficiencias han persistido a lo largo de los años.</p> <p>Determinado el mal estado en que se encuentra el aeródromo, es preciso establecer quién es el responsable de su operación y mantenimiento, pues sólo así es posible determinar si, efectivamente, la AEROCIVIL participó</p>
--	--

		<p>en la vulneración de los derechos colectivos declarada por el Tribunal.</p> <p>De conformidad con el material probatorio analizado, la Sala advirtió que el aeródromo La Esperanza es de propiedad del MUNICIPIO, no solo porque está en un predio que le pertenece, sino porque, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución núm. 306 de 7 de noviembre de 1958, el ente territorial tiene la administración aeroportuaria del aeródromo de manera indefinida y, además, cuenta con el permiso de operación del terminal aéreo según lo informó la AEROCIVIL, razón por la que aquél es el encargado de su explotación y mantenimiento.</p> <p>En efecto, respecto del mantenimiento de los aeródromos, el numeral 14.3.10.1 de los RAC 14, reglamento adoptado por la AEROCIVIL mediante Resolución núm. 01092 de 13 de marzo de 200724, prevé lo siguiente:</p> <p>“[...] 14.3.10. MANTENIMIENTO DE AERÓDROMOS</p> <p>14.3.10.1. Generalidades. El explotador de un aeropuerto abierto a la operación pública debe establecer un plan de mantenimiento, incluyendo cuando sea apropiado un programa de mantenimiento preventivo, para asegurar que las instalaciones, los sistemas de iluminación, las ayudas visuales, el área de maniobras, las zonas de seguridad se conserven en condiciones tales que no afecten desfavorablemente a la seguridad, regularidad o eficiencia de la navegación aérea [...]”</p>
--	--	---

		<p>La Sala consideró que la desidia y falta de compromiso del MUNICIPIO, como operador del aeródromo, ha afectado los derechos colectivos aquí debatidos, pues han sido 9 años en los que de manera constante la AEROCIVIL ha evidenciado que el terminal aéreo no cumple con las condiciones mínimas de seguridad operacional lo que ha dado lugar a la suspensión del permiso de operación, sin que, a la fecha, el ente territorial haya adoptado acciones eficaces que permitan el mejoramiento de ese bien de uso público.</p> <p>Así las cosas, el único responsable de la afectación de los derechos ha sido el MUNICIPIO, pues la AEROCIVIL cumplió con las obligaciones y deberes que le asistían, esto es, regular, certificar, vigilar y controlar el aeródromo La Esperanza, habida cuenta que realizó diferentes visitas técnicas, expidió las respectivas recomendaciones y tomó, en su momento, las decisiones pertinentes en cuanto al permiso de operación, lo que evidencia el ejercicio de sus competencias como máxima autoridad aérea, sin que le sea posible ejecutar acciones diferentes a éstas, dado que, como se vio, la operación y mantenimiento no son de su resorte.</p>
18.	<i>Doctrina del caso concreto para el salvamento de voto:</i>	No aplica
19.	<i>Doctrina del caso concreto para la aclaración de voto:</i>	No aplica

Me permito presentar a consideración la metodología de análisis de sentencias judiciales a la Oficina Jurídica de la Entidad, en la que considero están dadas las partes esenciales para su estudio.