



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO  
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA**

**SIGCMA**

San Andrés Islas, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020).

Sentencia No. 00142

<b>Medio de Control</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO
<b>Radicado</b>	88-001-33-33-001-2017-00028-01
<b>Demandante</b>	CONCESIÓN AEROPUERTO SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA
<b>Demandado</b>	AERONÁUTICA CIVIL
<b>Magistrado Ponente</b>	JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial del demandante, contra la sentencia del dieciocho (18) de marzo del dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante la cual se dispuso lo siguiente:

**“FALLA**

**PRIMERO:** *Declaráse no probadas las excepciones de mérito plantadas por la demandada.*

**SEGUNDO:** *NIÉGUESE las pretensiones de la demanda, acorde a lo expuesto en la parte motivada de esta providencia.*

**TERCERO:** *De conformidad con el artículo 188 del CPACA, condenase en costas a la parte demandante. De igual manera se le condena en agencias en derecho la cuales se fijan en el 4% de lo pedido.*

**CUARTO:** *Ejecutoriada esta providencia, por Secretaria, liquídense los gastos del proceso, y en caso de remanentes, devuélvanse al interesado. Desanótese en los libros correspondientes y archívese el expediente.”*

**II. ANTECEDENTES**

**- DEMANDA**

En ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, por medio de apoderado judicial, Concesión Aeropuerto San Andrés y Providencia S.A. en liquidación, impetró demanda contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil<sup>1</sup>, con el fin que se acceda a las siguientes;

**- PRETENSIONES**

En síntesis, pretende que se declare la nulidad de las Resoluciones: i) N° 0932 del ocho (08) de abril de dos mil dieciséis (2016) y ii) N° 1786 del veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016), expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Por lo anterior, solícita a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad, la revocatoria de la sanción impuesta y la cancelación de cualquier factura generada a raíz de ello.

Por último, solicita que la parte demandada pague las costas y gastos del proceso.

**- HECHOS**

Los cuales se sintetizan de la siguiente manera:

Expresó que el siete (07) de abril de dos mil seis (2006), la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, mediante Resolución N° 01408, ordenó apertura de la licitación pública N° 5000103 de 2005, con el fin de seleccionar la propuesta más favorable para que un concesionario, administrara bajo su cuenta y riesgo, los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés, y el Embrujó de Providencia. Por medio de la Resolución N° 05455 del 18 de diciembre de 2006, se adjuntó el contrato a la promesa de sociedad Futura Concesión Aeropuerto de San Andrés y Providencia S.A. – CASYP S.A.; siendo firmado el contrato N° 7000002-OK el diez (10) de enero de dos mil siete (2007).

---

<sup>1</sup> Folios 1-24 del cuaderno principal.

Respecto del contrato aseveró que la Aerocivil cedió algunos derechos de explotación de los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y El Embrujo de Providencia contemplados en el RAC y conservó otros. Y en el mismo, establecieron las obligaciones y responsabilidades del concesionario.

Citó determinadas cláusulas del contrato, entre ellas la cláusula 2 – Objeto del contrato y cláusula 15 – Obligaciones del concesionario, esta expresa que además de las obligaciones establecidas en el contrato, le serán aplicables las que se desprendan de las normas reglamentarias tendientes al cabal cumplimiento del mismo. Con base en esto, indicó que las obligaciones que se desprenden del RAC, son acatadas por el concesionario, siempre que tengan relación directa con los bienes y servicios que le fueron cedidos.

Manifestó que la Aeronáutica Civil, por medio de la Oficina de Comercialización e Inversión realizó visita de supervisión a través de la jefatura nacional del Grupo de Servicios de Extinción de Incendios –SEI- del veinticinco (25) al veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012) y del cuatro (04) al (05) de noviembre de dos mil doce (2012). Mediante auto del dieciocho (2018) de diciembre de dos mil catorce (2014), esto es, más de dos años después de evidencia los hechos, se formuló pliego de cargos a CASYP S.A. en liquidación, por la presunta infracción a los numerales 14.6.38 y numeral 17.5.3 de los RAC:

*“Incumplimiento a los RAC 14 Numeral 14.6.38 y Adjunto A. Orientación complementaria, numeral 17. Servicio de salvamento y extinción de incendios. Equipos faltantes para la prestación del servicio, elementos de protección en mal estado.*

*“No realizar mantenimiento adecuado a la maquinaria de bomberos OSHKOSHT T-6 número interno 027 y no contar con los programas y registros de mantenimiento y posible incumplimiento en relación a la obligación, términos, normas que regulan, procedimientos y aprobación del plan de acción a los hallazgos evidenciados en las auditorías del servicio, el cual se encuentra reglado actualmente.”*

Realizó un recuento cronológico iniciando con el auto de pliego de cargos formulado por la Aerocivil contra CASYP, notificado el veinticuatro (24) de

diciembre de dos mil trece (2013); la entidad presentó sus descargos el diez (10) de enero de dos mil catorce (2014), oponiéndose a los cargos imputados y aportando las pruebas del cumplimiento de las obligaciones. Por medio de auto del siete (07) de octubre de dos mil quince (2015) se cerró el periodo probatorio y se corrió traslado para presentar el escrito contentivo de los alegatos de conclusión, siendo presentados por CASYP, el veintitrés (23) de octubre de dos mil quince (2015). Mediante Resolución 00932 del ocho (08) de abril de dos mil dieciséis (2016), se impone sanción administrativa a CASYP S.S en liquidación por trescientos (300) Salarios Mínimos Mensuales Vigentes; se impetró recurso de reposición contra el citado acto administrativo, siendo resuelto por medio de la Resolución 01786 del veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016), la cual confirma la decisión recurrida.

Frente a la diferencia contractual respecto del suministro de los equipos de bombero -cláusula 42-, aseveró que la Aerocivil conservó tal obligación, esto es, debía poner al servicio del concesionario los equipos necesarios para la prestación del servicio, y aquel, solo tendría la obligación de su mantenimiento. Los equipos se especifican en el RAC. Aún más, en virtud de la obligación de mantenimiento, expresó que reemplazó una máquina de bomberos en el año dos mil once (2011), puesto que la misma había cumplido su vida útil.

Por último, manifestó que al existir una diferencia contractual en torno a la interpretación de la cláusula 42, esto es, quien debía cumplir con la obligación de suministro, la misma debía ser resuelta por un Tribunal de Arbitramento con base en lo contenido en la cláusula 67 del contrato firmado por ellos. No obstante, la Aerocivil resolvió el conflicto e impuso sanción administrativa.

#### **- CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

El apoderado de la entidad demandante expresó que la Aeronáutica Civil, no tuvo en cuenta los presupuestos procesales para imponer una sanción en materia administrativa, siendo este, la caducidad de la facultad sancionatoria, pues de conformidad con el RAC, los términos de caducidad para investigar y sancionar empiezan a contarse a partir del cese de la omisión de la conducta, para su caso, la misma cesó en octubre de dos mil trece (2013), y la sanción fue impuesta cuando ya había transcurrido el término establecido en la Ley para el ejercicio de la potestad sancionatoria, esto es, dos años.

El apoderado de la entidad demandante expresó que la Aeronáutica Civil transgredió los principios del debido proceso y legalidad, al establecer contra su representado -CASYP- una sanción administrativa, en ejercicio de una facultad caducada, en tanto ya había transcurrido el término establecido en la Ley para su ejercicio, siendo este, dos (02) años. En otras palabras, la expedición y ejecución de los actos administrativos cuya nulidad se busca, fueron expedidos y notificados cuando ya habían transcurrido más de dos (02) años desde que se evidenció y cesó la omisión.

Por otra parte, reiteró la falta de competencia de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, pues resolvió un conflicto contractual, concluyendo que era obligación de su poderdante, el suministro de los equipos de bombero que establece el RAC e impuso una sanción haciendo uso de su función sancionatoria como autoridad aeronáutica por el presunto incumplimiento de tal obligación, cuando tal divergencia de interpretación, debía ser resuelta por un Tribunal de Arbitramento, de conformidad con la cláusula 67 del contrato de concesión.

Sustento su postura teniendo en cuenta el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el 116 de la Constitución Política, la Ley 446 de 1998 y jurisprudencia del H. Consejo de Estado.

#### **- CONTESTACIÓN**

La parte demandada contestó la demanda<sup>2</sup> dentro del término legal establecido para ello; procede el despacho a resumir los argumentos:

Respecto a los hechos, manifestó frente a la mayoría de ellos ser ciertos o parcialmente ciertos. No obstante, en cuanto a los declarados como no ciertos, indico lo siguiente:

- i) El demandante se limita a generalizar y afirmar que, mediante el contrato suscrito, se cedieron algunos derechos de explotación de los aeropuertos, cuando el objeto del contrato de concesión, incluye a favor del concesionario la explotación comercial y ello implica la cesión de los derechos por ingreso regulado y no regulado, de conformidad con las cláusulas 13 y 20 del mismo.

---

<sup>2</sup> Folios 544 – 556 del cuaderno principal N°2.

## SIGCMA

- ii) No es verídico que el concesionario no debe someterse a el RAC, pues el contrato estipula en el numeral 15.1, que se deberá cumplir con las disposiciones establecidas por la Organización Civil Internacional y las contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia -RAC-.
- iii) El auto de formulación de cargos es del dieciocho (18) de diciembre de dos mil trece (2013) y no del año dos mil catorce (2014).
- iv) La diferencia contractual por la interpretación de la cláusula del contrato de concesión, corresponde a un argumento que soporta la inconformidad de la decisión tomada, mas no es un hecho.
- v) No es cierto, que la Aerocivil haya conservado la obligación de poner a disposición del concesionario los equipos del servicio SEI, ni su suministro, por el contrario, dichas obligaciones correspondían al concesionario en su condición de operador, en tanto hace parte de la operación del aeropuerto; de conformidad con las clausulas 15.3, 15.3.3, y apéndice E.
- vi) No es verídico la falta de competencia de la Aerocivil, puesto que el contrato de concesión firmado por CASYP S.A en la cláusula 63, otorga la facultad de sancionar administrativamente al concesionario, ante la violación de las normas contenidas en el RAC, por esta razón, los resoluciones proferidas - 0932 del 8 de abril de 2016 y 1786 de junio 20 de 2016- están dentro de sus funciones como autoridad aeronáutica.

Respecto de las pretensiones, solicitó que las mismas no prosperen. En síntesis, sus fundamentos son los siguientes:

Indicó que CASYP S.A. al ostentar la calidad de concesionario, se obligó al cumplimiento del RAC en lo aplicable, para este caso, el numeral 14.6, por lo tanto, es su obligación proporcionar al personal destinado a las labores de salvamento y extinción de incendios -SEI-, los elementos de protección que cumplan los estándares de calidad exigidos y que garanticen la protección del personal en caso de un siniestro.

Retiró los argumentos expuesto en el acápite de hechos, sin embargo, cabe resaltar lo aseverado respecto de la facultad administrativa, en tanto expresó que actuó dentro del término legal establecido en el artículo 52 del CPACA, pues su facultad caducaba en octubre de dos mil dieciséis (2016) y la Resolución N° 932 fue

## **SIGCMA**

expedida el ocho (08) de abril de dos mil dieciseises (2016), y notificada personalmente el once (11) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

Por otra parte, argumentó que el término para ejercer la potestad sancionatoria es de tres (03) años, desde la ocurrencia de los hechos, de conformidad con el artículo 52 del CPACA; y toda su actuación se efectuó dentro del término legal. En concordancia, manifestó que la investigación administrativa no versaba sobre la interpretación del contrato pues no son competentes, sino que se limitaron a establecer si existía infracción alguna a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, mismo, a los cuales el concesionario se obligó, según lo dispuesto en el numeral 15 del contrato de concesión.

Indicó que el RAC en el numeral 14.6 regula lo relacionado al servicio de salvamento y extinción de incendios, lo cual debe ser acatado por los exploradores y/o concesionarios de aeródromos o aeropuertos abiertos a la operación pública, por esta razón, el concesionario tiene la obligación de proporcionar al personal destinado a las labores de salvamento y extinción de incendios, los elementos de protección que cumplan los requisitos y protejan al personal en caso de siniestro.

Expresó que el grupo SEI nacional realizó visita de inspección al aeropuerto internacional de San Andrés y se evidencia que no cumplía con los elementos de protección personal contra el fuego. Posteriormente, el jefe del grupo SEI por medio de oficio de fecha catorce (14) de noviembre de dos mil doce (2012), manifestó que no evidencio por parte del el concesionario -CASYP- gestión tendiente adquirir los elementos de protección personal y equipos necesarios para la prevención o atención de emergencia; lo anterior es reiterado a través de oficio del veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013) y concluyó con base las inspecciones que el aeropuerto no contó desde junio de dos mil doce (2012) hasta octubre de dos mil trece (2013), con la indumentaria necesaria. Por lo anterior, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en ejercicio de las facultades prevista en la cláusula 63.1, impuso sanción administrativa contra CASYP por el incumplimiento de un deber exigido en el RAC.

En este orden, aseveró que la omisión es de carácter permanente, pues, se registró desde junio de dos mil doce (2012) hasta octubre de dos mil trece (2013), por ende, la facultad sancionatoria caducaba en octubre de dos mil dieciséis (2016). Con base en lo anterior, se concluye que la Aeronáutica en ejercicio de la facultad sancionatoria y dentro del término actuó de forma legal. Por lo tanto, el acto

## SIGCMA

administrativo sancionador es - Resolución 932- del ocho (08) de abril de dos mil doce (2012) y fue notificado personalmente el once (11) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

Para reforzar lo antes expuesto, manifestó que CASYP S.A. reconoció en el hecho décimo quinto de la demanda su obligación y cumple con suministrar los elementos entre los meses de enero y mayo del dos mil catorce (2014), esto es, con posterioridad a la imposición de la sanción por parte de la Aerocivil.

Respecto de la cláusula contentiva de la multa, expresó que la misma, se redactó en vigencia de la Ley 80 de 1993, por ende, no le es aplicable el artículo 17 de la Ley 1150. Por otra parte, explicó que para el momento de suscripción del contrato de concesión la Ley no preveía la facultad de imponer sanciones de manera unilateral, por esta razón, se estableció como competente para su imposición el Tribunal de Arbitramento, sin embargo, cuando el incumplimiento verse sobre el RAC, la Aerocivil podrá imponer sanciones en su calidad de Autoridad Aeronáutica Nacional.

Por último, propuso las siguientes excepciones: i) La sanción la impuso la entidad como autoridad aeronáutica y no como contratista. ii) indebida acción. Y iii) falta de legitimación en la causa por pasiva. Argumentó las mismas, con base en lo expuesto a lo largo de su escrito de contestación.

### - SENTENCIA RECURRIDA

En primera instancia el *A-quo* decreto no probadas las excepciones de mérito planteadas y negó las pretensiones de la demanda<sup>3</sup>. Sustentando su tesis bajo las siguientes premisas:

Manifestó que los cargos planteados en la demanda son caducidad y falta de competencia, con miras a que se decrete la nulidad de las Resoluciones N 00932 del ocho (08) de abril de dos mil doce (2012) y N 01786 del veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016), por medio de las cuales la Aeronáutica Civil sanciona a la entidad demandante, por la infracción de los numerales 14.6.34.1 y 17.5.3 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia -RAC-.

---

<sup>3</sup> Folios 684 – 689 del cuaderno de apelación de sentencia.

Indicó que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil cuenta con norma especial en lo referente a la caducidad de la facultad administrativa para imponer sanciones, por esta razón, se debe remitir a las Reglamentos Aeronáuticos de Colombia -RAC-, vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos que resultaron sancionados. No obstante, tal reglamento de conformidad con lo expuesto por el Consejo de Estado, no es especial en su totalidad, puesto que la investigación que se realiza por el incumplimiento de los mismos es de carácter técnico, por lo cual, se debe aplicar el procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Expresó que el RAC describe el fenómeno de caducidad y prescripción en su numeral 7.2.1.14, modificado en el año dos mil trece (2013), sin embargo, mirada la norma antes o después de la modificación, el término de caducidad de la facultad sancionaría por parte de la Aeronáutica Civil, será el mismo, esto es, tres (03) años para sancionar al infractor y notificar el respectivo acto administrativo, contados a partir del día siguiente del hecho. Indicó que, para el caso en concreto, la conducta violatoria cesó el tres (03) de octubre de dos mil trece (2013), fecha en la cual se recibieron los elementos de protección para el personal del aeropuerto, por ende, el término de caducidad inició el cuatro (04) de octubre de dos mil trece (2013). Por lo anterior, el cargo de caducidad no prosperará.

Por otra parte, tampoco ha de prosperar el cargo de falta de competencia, en tanto la Aeronáutica Civil de conformidad con la cláusula 63 del contrato de concesión firmado, podía ejercer la facultad sancionatoria, ante el incumplimiento de las disposiciones contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia. Aún más, con el material probatorio allegado al proceso, se evidencia que el incumplimiento en el cual incurrió CASYP, se encontraba contemplado en el RAC y no en el contrato suscrito, por lo mismo, el Tribunal de Arbitramento, no tenía competencia para ello.

En otro orden, el juez de primera instancia, expresó que el demandante introdujo nuevos argumentos en la demanda impetrada ante la jurisdicción, siendo este, el demostrar que había dado cumplimiento a el RAC en el año dos mil trece (2013); tal actuar no es válido, pues en esta instancia, se deben presentar las mismas pretensiones y fundamentos de hecho y de derecho presentados en su recurso de reposición ante la entidad que emitió el acto administrativo de carácter particular y concreto, no obstante, pueden ser mejorados. Por lo anterior, concluyó que existió un indebido agotamiento de la vía gubernativa.

Con base en lo expuesto, el juez de primera instancia negó las pretensiones de la demanda y declaró no probadas las excepciones de mérito planteadas.

**- RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión, la parte demandante por medio de su apoderada solicitó que la sentencia de primera instancia de fecha dieciocho (18) de marzo de dos mil diecinueve (2019)<sup>4</sup>, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sea revocada. En suma, sus razones son las siguientes<sup>5</sup>:

Manifestó que la multa impuesta, viola el debido proceso, puesto que la potestad sancionatoria de la Aeronáutica Civil, había caducado. Aun más, indicó que el *Aquo* desestimó lo anterior, por obviar la norma especial y remite a la general, en lo que respecta al término de caducidad de la potestad sancionatoria, siendo este diferente al valorado por el Juzgador de primera instancia, afectando así, la causal de nulidad invocada. Para complementar lo anterior, remitió jurisprudencia de la Corte Constitucional que abarca el tema del derecho sancionador.

En este orden, citó la Ley 105 de 1993, artículo 55, la cual contiene el régimen sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica, centrándose en lo especificado en el párrafo, esto es, en lo pertinente al Reglamento Aeronáutico Colombiano -RAC-, mismo que estipula que la entidad demandada debe sancionar administrativamente a los particulares, personas naturales o jurídicas por la violación de aquellos, no obstante, dicha facultad sancionatoria debe ceñirse a los principios rectores consagrados en la Constitución Política de Colombia y el Código Contencioso Administrativo -Ley 489 de 1998-. Aunado a lo anterior, el numeral, 7.2.1.14 del RAC, establece los límites temporales de la función sancionatoria, dicho numeral fue modificado por la Resolución N° 02592 del 6 junio de 2013, sin embargo, aseveró que, en aplicación del principio de legalidad, no deberá tenerse en cuenta la reforma, pues no era la norma vigente al momento de los hechos. Por lo anterior, concluyó que la Aeronáutica contaba con un plazo de dos (02) años, para investigar, sancionar y notificar el acto administrativo particular, so pena, opere la caducidad.

---

<sup>4</sup> Folios 684-689 del cuaderno de apelación de sentencia.

<sup>5</sup> Folios 705-724 del cuaderno de apelación de sentencia.

## SIGCMA

Expresó que toda autoridad administrativa al iniciar una actuación sancionatoria, debe hacerlo conforme al artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, salvo lo dispuesto en leyes especiales, como el RAC.

Alegó que la Aeronáutica Civil, solicitó la aplicación de una Ley general sobre una Ley especial, desconociendo de esta manera lo contenido en el artículo 2 de la Ley 153 de 1887.

Con base en lo anterior, concluyó que la Aeronáutica Civil infringió el debido proceso y el principio de legalidad, en tanto la expedición y ejecutoria de las resoluciones demandadas ocurrió después de los dos (02) años de la omisión, por ende, se configuro el fenómeno de la caducidad del poder sancionatorio del Estado; esto encuentra asidero en sentencias de la H. Corte Constitucional.

Por otra parte, el apoderado aclaró que el cese de la omisión, no significa que su poderdante tenía la obligación de suministrar el equipamiento de bomberos, pues dicho deber recaía en la Aeronáutica.

Otra causal de nulidad alegada, versa sobre la falta de competencia de la Aeronáutica Civil al expedir las Resoluciones acusadas, argumentando lo anterior, con jurisprudencia del Consejo de Estado, las cuales *grosso modo*, expresan: i) Que la facultad sancionatoria debe ejercerse dentro del término de dos (02) años, esto es, dentro del citado lapso, debe expedirse el acto administrativo correspondiente y surtirse la debida notificación, pues de lo contrario, se perdería la competencia para el ejercicio de la citada facultad. ii) El vicio de incompetencia es el más grave, por lo cual, el juez debe decretar la nulidad del acto administrativo, incluso de manera oficiosa. Respecto de lo que ha de entenderse por nulidad, se transcribió el artículo 137 del CPACA.

Indicó que el *A-quo* omitió la existencia del contrato celebrado entre su representado, CASYP en liquidación y la Aeronáutica Civil, el cual establecía en su cláusula 67, que las divergencias que surjan entre las partes con ocasión de la celebración, interpretación, ejecución o liquidación del contrato, que no pudieran ser solucionadas amigablemente, mediante arreglo directo o conciliación, deberían ser resueltas por un tribunal de arbitramento; lo cual es válido de conformidad con el artículo 116 de la Carta Magna. Sin embargo, la Aerocivil obvió lo pactado, y ante el conflicto de quien debía suministrar los equipos de bomberos que estable el RAC,

## **SIGCMA**

lo resolvió en ejercicio de su función de autoridad aeronáutica, concluyendo que la obligación correspondía a CASYP, y con base en ello, impuso la sanción; aún más, aseveró que lo anterior demuestra un uso excesivo de las funciones de la Aerocivil.

Citó Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, para definir que es la competencia.

Reiteró que no existe norma jurídica que faculte a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil a dirimir conflictos contractuales, ni a interpretar las cláusulas del contrato.

Por lo anterior, solicitó sea revocada la sentencia del dieciocho (18) de marzo del dos mil diecinueve (2019), N° 035 de 2019, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de San Andrés Islas, y en su lugar, se declare la nulidad de las Resoluciones N° 0032 del ocho (08) de abril de dos mil dieciséis (2016) y N° 1486 del veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016), y se disponga el restablecimiento solicitado.

### **- ALEGACIONES**

#### **Parte demandante.**

La parte demandante no se pronunció dentro del término legal otorgado.

#### **Parte demandada.**

La parte demandada no se pronunció en esta instancia procesal.

### **- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

### **- ACTUACIÓN PROCESAL**

Se dicta sentencia de fecha dieciocho (18) de marzo de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina<sup>6</sup>. Se interpone recurso de apelación contra la misma por parte de la apoderado del demandante<sup>7</sup>, el cual

---

<sup>6</sup> Folios 684 – 689 del cuaderno de apelación de sentencia.

<sup>7</sup> Folios 705 – 724 del cuaderno de apelación de sentencia.

## **SIGCMA**

es concedido en efecto suspensivo por medio del auto expedido seis (06) de mayo de dos mil diecinueve (2019)<sup>8</sup>, adicionalmente se ordena enviar el original del expediente al Honorable Tribunal Contencioso Administrativo.

El Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante auto del once (11) de junio de dos mil diecinueve (2019)<sup>9</sup>, admite el recurso de apelación, igualmente se concede a las partes el termino de diez (10) días para presentar sus alegatos de conclusión y se corre traslado del expediente al Agente del Ministerio Publico por el mismo término.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **- COMPETENCIA**

Esta corporación es competente para resolver el recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los Jueces Administrativos, de conformidad con lo establecidos en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### **- PROBLEMA JURÍDICO**

La Sala deberá determinar i) Si operó el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración. ii) Establecer si se vulneraron los principios del debido proceso y legalidad. iii) Fijar si la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, era competente para expedir las Resoluciones -N° 0032 del ocho (08) de abril de dos mil dieciséis (2016) y N° 1486 del veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016)-, cuya nulidad se pretende, de no prosperar las anteriores resolver de fondo el caso concreto.

#### **- TESIS**

La Sala confirmara el fallo contenido en la sentencia del dieciocho (18) de marzo del dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en tanto quedó demostrado que no había operado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Unidad Administrativa Especial de

---

<sup>8</sup> Folio 726 del cuaderno de apelación de sentencia.

<sup>9</sup> Folio 736 del cuaderno de apelación de sentencia.

Aeronáutica Civil, y la misma era competente para preferir las Resoluciones por medio de las cuales se sanciona a la parte demandante.

**- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

En primer lugar, se remite el Despacho a la sentencia con radicado 25000-23-24-000-2004-01001-01, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera<sup>10</sup>, en el cual se trata el término de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración:

*“Para contabilizar el término de caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, la Jurisprudencia de esta Sección tiene establecido lo siguiente:*

*«Ante las diferentes posiciones e interpretaciones que se le ha dado al tema de la prescripción de la acción sancionatoria, acerca de cuándo debe entenderse “impuesta la sanción”, la Sala Plena de esta Corporación con el fin de unificar jurisprudencia sostuvo mediante sentencia de 29 de septiembre de 2009 , que “la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, **se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria**, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa”. (Negrilla fuera de texto).*

*Asimismo, sostuvo que “los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados*

*como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado.*

*(...)*

*La postura de la Sala, es pues, la de que la sanción se entiende impuesta oportunamente, si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, la Administración expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, independientemente de la interposición de los recursos.”*

En este orden de ideas se cita la sentencia numero 25000-23-24-000-2009-00339-01, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta – Descongestión<sup>11</sup>, en la cual se aborda la caducidad de la potestad sancionatoria del Estado:

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P: Maria Elizabeth Garcia Gonzalez. Radicación número: 25000-23-24-000-2004-01001-01.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta – Descongestión. C.P: Rocío Araújo Oñate. Radicación Número: 25000-23-24-000-2009-00339-01.

*“ La jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado<sup>31</sup> han reiterado que la obligación de adelantar las investigaciones sin dilaciones injustificadas hace parte del debido proceso, por lo cual resulta aplicable a toda clase de actuaciones, e implica que la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta, finalidad que se logra con el señalamiento de un plazo de caducidad que constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general, además de cumplir con el propósito de evitar la paralización del trámite administrativo y garantizar la eficiencia de la administración <sup>12</sup>.*

(...)

*Lo anterior implica que el Estado tratándose de sus facultades sancionatorias, tiene un plazo máximo de 3 años para imponer las sanciones a las que haya lugar por las conductas contrarias a derecho, que sean ejecutadas por quienes son sujetos pasivos de dichas facultades.*

*Al respecto y para realizar una concreción al caso objeto de estudio en la presente providencia, es necesario indicar que, en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia —RAC parte séptima, se establece lo siguiente:*

*7.2.1.14. Caducidad y Prescripción La facultad que tiene la Autoridad Aeronáutica para investigar y sancionar caducará en el término de tres (3) años. La caducidad de la acción empezará a contarse para las infracciones instantáneas desde el día de su consumación y desde la realización del último acto, en las de carácter permanente o continuado. Cuando fueren varias las infracciones investigadas en un solo proceso, la caducidad de las acciones se cumplirá independientemente para cada una de ellas. La ejecución de la sanción prescribe en un término de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del respectivo fallo. <sup>13</sup>*

*En cuanto a la contabilización del término de caducidad que rige la facultad de imponer sanciones, resulta esencial determinar tanto el extremo temporal inicial como el final, con el fin de establecer si la UAEAC ejerció la potestad sancionatoria dentro del plazo que le concedió el ordenamiento jurídico.*

*En relación con el primer extremo, el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 y el 7.2.1.14 de los RAC, establecen que la caducidad se configura al cabo de tres (3) años de haberse producido el acto que pueda ocasionar la sanción, esto es la ejecución de la conducta contraria al ordenamiento superior y que constituya falta sancionable de acuerdo con el principio de legalidad.*

*Lo anterior implica que, tratándose de conductas de ejecución instantánea, esto es, aquellas que se consuman en el momento mismo de su realización, la caducidad se contabiliza desde el momento en que se ejecuta la misma.*

*Con respecto al extremo temporal final, esto es, el momento hasta el cual se extiende la competencia de la administración para la imposición de la sanción,*

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>13</sup> Modificado según Art. Primero de la Resolución N.º. 02369 de junio 09 de 2006. Publicada en el Diario Oficial N.º 46 294 del 09 de junio de 2006.

*la Sala destaca que, hasta la expedición de la Ley 1437 de 2011<sup>14</sup> se habían sostenido tres tesis<sup>15</sup>, a saber:*

- i. Dentro del término de tres años que establecía el artículo 38 del Decreto 01 de 1994, debía expedirse únicamente el acto administrativo sancionatorio, sin que fuera necesaria su notificación ni el agotamiento de la vía gubernativa,*
- ii. Se consideraba válido el ejercicio del poder sancionador con la expedición y notificación del acto principal dentro del término de caducidad de la misma, por estimarse necesario que el administrado conociera la decisión; y*
- iii. El acto administrativo que refleje la voluntad de la administración respecto del procedimiento sancionatorio adelantado, debe quedar ejecutoriado dentro del término de caducidad, previsto en el artículo 38 del C.C.A., mediante la resolución y notificación de los recursos interpuestos para agotar la vía gubernativa.*

*Cabe destacar que actualmente y desde el año 2009, la posición mayoritaria al interior del Consejo de Estado corresponde a la tesis intermedia, en virtud de la cual basta que se haya expedido y notificado dentro de dicho lapso el acto principal a través del cual se impone la sanción. En efecto, resulta ser esta la tesis que se impuso por haber sido acogida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo 36 por las Secciones Primera y Cuarta de esta Corporación, siendo entonces el criterio que gobierna esta clase de controversias.*

*El argumento que sustenta la tesis mayoritaria sostiene que el acto sancionatorio principal es "el que pone fin al procedimiento, resolviendo de fondo el asunto, con independencia de que el debate pueda continuar eventualmente si el interesado decide hacer uso de los recursos en vía gubernativa"*

*Resulta pertinente destacar, que tal como lo narra el recurso de apelación, la anterior tesis fue cimentada por la Sala Plena en la sentencia de 29 de septiembre de 2009<sup>40</sup> en la cual se estableció con claridad, que es el denominado acto primigenio el que impone la sanción, por lo que su expedición y notificación constituye el extremo final del término de caducidad.*

*La Sala considera necesario precisar, que si bien no puede desconocerse que la pluricitada sentencia de 29 de septiembre de 2009, resolvió un tema relacionado con una sanción propia del régimen disciplinario de los servidores públicos, la argumentación O vertida en la misma es aplicable a toda facultad sancionatoria del Estado, ya que en ella se determina que de conformidad con la teoría general del acto administrativo, las sanciones se entienden impuestas con el acto primigenio y su notificación, por lo que el término en que se resuelvan los recursos de la otrora denominada vía gubernativa, no son tenidos en cuenta en el cómputo de caducidad lo cual es predicable del ejercicio de la*

<sup>14</sup> Normatividad que zanjó las diferencias de posturas que existían al interior de la Corporación.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, Sentencia del dos (2) de agosto de dos mil doce (2012), radicación número:-23-24-000-2004-00030-01(17439), actor: Instituto de Fomento Industrial -IFI- en liquidación

*potestad sancionatoria del Estado, no siendo razonable aplicar una interpretación diferente a los demás procedimientos que tiene por finalidad la imposición de sanciones.”*

Igualmente, se tendrán en cuenta el procedimiento administrativo sancionatorio, regulado en la Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, específicamente los artículos 47 y 52.

**“ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.** Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

*Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.*

*Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.*

**PARÁGRAFO.** *Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.*

**ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA.** *Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.*

*Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.*

*La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.”*

Por último, se remite a la Resolución N° 02592 del seis (06) de junio de 2013, *“Por la cual se modifican y adicionan unos numerales a la Parte Séptima de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia”*:

***“ 7.2.1.14. Caducidad y prescripción***

*La facultad de la Autoridad Aeronáutica para imponer una sanción caducará a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarla, en la forma prevista en Artículo 52 Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En aplicación del mismo artículo, la sanción decretada prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de su ejecutoria.*

***7.2.1.15. Normas para no lo previsto***

*Los aspectos no contemplados en la Ley 105 de 1993 o en esta parte, se regirán por lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en su defecto por lo previsto en el Código de Procedimiento Civil, según lo dispuesto por el Art. 306 de dicho Código de Procedimiento Administrativo.”*

**CASO CONCRETO**

Resulta menester referirse a ciertos aspectos y hallazgos importantes del caso objeto de estudio, antes de entrar a analizar de fondo lo pretendido por el demandante.

La Unidad Administrativa Especial de La Aeronáutica Civil -Aerocivil-, celebró contrato de concesión N°7000002- OK<sup>16</sup>, para la administración, operación, explotación comercial, inversión, modernización y mantenimiento del aeropuerto internacional Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y del aeropuerto El Embrujo de Providencia, el diez (10) de enero de dos mil siete (2007), con Concesión Aeropuerto San Andrés y Providencia S.A. -CASYP S.A-, hoy en liquidación. Con base en dicho contrato, el cesionario, es decir, CASYP S.A en liquidación, adquirió determinados derechos y deberes, tal como aparece en las cláusulas 13 y 15 del contrato suscrito; respecto de las últimas, se resalta el numeral 6, en el cual reza lo siguiente *“Cumplir con las disposiciones establecidas por la Organización de Aviación Civil Internacional y las contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC.”*

<sup>16</sup> Folios 59 – 209 del cuaderno principal.

Ahora bien, el Grupo de Servicios de Extinción de Incendios -SEI-, ha realizado auditorias en el Aeropuerto Internacional Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés, desde el año dos mil doce (2012) hasta el dos mil trece (2013), en las siguientes fechas: cuatro (04) y cinco (05) de noviembre del dos mil doce (2012)<sup>17</sup>, veinticinco (25) al veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012)<sup>18</sup>, veintisiete (27) al treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013)<sup>19</sup> y veintitrés (23) al veinticinco (25) de septiembre del dos mil trece (2013)<sup>20</sup>; de cada una de las inspecciones se rindió informe contentivo de los hallazgos obtenidos, más las observación en cada uno de los casos, entre las cuales se encuentra que no cumple con los equipos de protección personal contra fuego, equipos de respiración autónoma (SCBA), procedimiento para suministro y reposición de uniformes anti flama y trajes aluminizados, (sic) los uniformes de tela retardante a la flama, programa de mantenimiento de máquinas y equipos, entre otros.

Con base en los incumplimientos hallados en las auditorías realizadas, la Aerocivil, mediante documento de fecha dieciocho (18) de diciembre de dos mil trece (2013)<sup>21</sup>, resuelve iniciar investigación y formular pliego de cargos a CASYP S.A, con el fin de establecer la presunta violación del contrato de concesión N°7000002- OK; siendo notificado el veinticuatro (24) de diciembre de dos mil trece (2013). Posterior a ello, se siguió el conducto regular, esto es, CASYP S.A, presentó sus descargos, se abrió y cerró el periodo probatorio, corrió traslado para alegar y se dio el termino para presentar los alegatos finales.

Así mismo, surtido el trámite, La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, mediante Resolución N° 00932 del ocho (08) de abril de dos mil dieciséis (2016)<sup>22</sup>, sanciona a Concesión Aeropuerto San Andrés y Providencia S.A en liquidación, con multa de ciento setenta y seis millones ochocientos cincuenta mil pesos (\$176.850.000.00), notificado el once (11) de mayo de dos mil dieciséis (2016)<sup>23</sup>, mismo contra el cual la entidad sancionada, impuso recurso de reposición dentro del término legal, siendo resuelto mediante Resolución N° 01786 del veinte

<sup>17</sup> Folios 595 – 600 y 601 - 603 del cuaderno principal N°2.

<sup>18</sup> Folios 615 – 619 del cuaderno principal N°2.

<sup>19</sup> Folios 583 – 594 del cuaderno principal N°2.

<sup>20</sup> Folios 579 – 582 del cuaderno principal N°2.

<sup>21</sup> Folios 569 – 575 del cuaderno principal N°2.

<sup>22</sup> Folios 29 – 48 del cuaderno principal.

<sup>23</sup> Folio 54 del cuaderno principal.

## SIGCMA

(20) de junio de dos mil dieciséis (2016)<sup>24</sup>, confirmando en todas su partes la primera decisión, notificada el cinco (05) de julio de dos mil dieciséis (2016).<sup>25</sup>

Realizado el anterior repaso procesal entramos a el primer reproche del demandante, el cual se centra en la caducidad de la potestad sancionatoria de la Aerocivil; revelando en su recurso que la multa impuesta en las Resoluciones demandadas, viola el debido proceso, puesto que la potestad sancionaría de la Aeronáutica Civil, había caducado. Asimismo, indicó que el Juez de primera instancia desestimó lo anterior, por obviar la norma especial a la cual se remite la general, en lo que respecta al término de caducidad de la potestad sancionatoria.

Teniendo en cuenta lo anterior la Sala considera necesario resaltar que, si bien es cierto la Resolución 4034 de 1999, establecía un término de caducidad de dos (02) años, no es menos cierto que el mismo fue modificado por la Resolución N° 02369 del 7 de junio de 2006<sup>26</sup>, estipulando este el termino de tres (03) años para establecer si operó el fenómeno de la caducidad respecto la facultad que tiene la Autoridad Aeronáutica para investigar y sancionar por la violación de los reglamentos aeronáuticos y las demás normas que regulan las actividades del sector aeronáutico y posteriormente, se expidió la Resolución N° 02592<sup>27</sup> del 6 junio de 2013, misma conservó el lapso de caducidad.

Por lo anterior, se concluye que la norma aplicable al caso, es la contenida en la Resolución N° 02592 del 6 junio de 2013, puesto que hasta ese año cesó la infracción por parte de la entidad demandante. No obstante, independientemente de aplicar la Resolución antes o después de la reforma, el resultado será el mismo, puesto que ambas consagran idéntico término de caducidad, es decir, la facultad que recae a la Autoridad Aeronáutica para investigar y sancionar por la violación de los reglamentos aeronáuticos y las demás normas concordantes con el sector aeronáutico, caducará a los de tres (03) años de ocurrido el hecho.

<sup>24</sup> Folios 49 – 53 del cuaderno principal.

<sup>25</sup> Folio 56 del cuaderno principal.

<sup>26</sup> **Resolución N° 02369 del 7 de junio de 2006**, “por la cual se modifica el numeral 7.2.1.14. de la Parte Séptima de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia”: “7.2.1.14. Caducidad y prescripción **La facultad que tiene la Autoridad Aeronáutica para investigar y sancionar caducará en el término de tres (3) años.** La caducidad de la acción empezará a contarse para las infracciones instantáneas desde el día de su consumación y desde la realización del último acto, en las de carácter permanente o continuado. Cuando fueren varias las infracciones investigadas en un solo proceso, la caducidad de las acciones se cumplirá independientemente para cada una de ellas. La ejecución de la sanción prescribe en un término de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del respectivo fallo.” (negrita y subrayado fuera del texto)

<sup>27</sup> “7.2.1.14. **Caducidad y prescripción La facultad de la Autoridad Aeronáutica para imponer una sanción caducará a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarla, en la forma prevista en Artículo 52 Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.** En aplicación del mismo artículo, la sanción decretada prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de su ejecutoria.” (negrita y subrayado fuera del texto)

## SIGCMA

Aplicando lo anterior al caso concreto, se tiene que la caducidad de la potestad sancionatoria de la Autoridad Aeronáutica, se encuentra regulada en la parte séptima de los reglamentos Aeronáuticos de Colombia, específicamente el numeral 7.2.1.14, mismo que expresa que la facultad para imponer una sanción caduca a los tres (03) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que la ocasionó, en la forma prevista en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Remitiéndonos al artículo 52 del CPACA, se observa que consagra el mismo término de caducidad, por lo cual no hay contradicción entre una y otra norma, por ende, se concluye que el término que tiene para ejercer su facultad es de tres años, desde este aspecto, se evidencia que el *A-quo* no valoró un término distinto de caducidad, puesto que ambas normas, consagran el mismo lapso para el ejercicio de la potestad sancionatoria.

Para contabilizar el término de caducidad en el caso concreto es necesario remitimos al CPACA, lo cual no implica conflicto alguno, en tanto los numerales 7.2.1.14 y 7.2.1.15 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia –RAC- lo permite en concordancia con el artículo 47 del CPACA, indicando en dicho apartado que los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De conformidad con los elementos probatorios allegados al proceso, se vislumbra que la conducta sancionada era continuada, en tanto, el incumplimiento data desde el año dos mil doce (2012) hasta el tres (03) de octubre de dos mil trece (2013), fecha en la cual fueron entregados los elementos de protección personal a los trabajadores del Aeropuerto internacional Gustavo Rojas Pinilla, por lo cual el término de caducidad se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción, es decir, que el término de caducidad inicia a contabilizarse desde el cuatro (04) de octubre de dos mil trece (2013).

Con base en lo anterior, se tiene que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, tenía hasta el (04) de octubre de dos mil dieciséis (2016), para sancionar a Concesión Aeropuerto San Andrés y Providencia S.A. en liquidación, esto quiere decir, que su facultad no había caducado, pues el acto administrativo sancionador, Resolución N° 00932 fue expedido el ocho (08) de abril de dos mil

## SIGCMA

dieciséis (2016)<sup>28</sup>, la cual fue notificada el once (11) de mayo de dos mil dieciséis (2016)<sup>29</sup>, estando ambas actuaciones dentro del término legal. Aun mas, el recurso de reposición también fue resuelto y notificado dentro del término legal, veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016) y cinco (05) de julio de dos mil dieciséis (2016).<sup>30</sup>, respectivamente. No obstante, como se citó en el acápite del marco normativo y jurisprudencial, basta con que el acto sancionador haya sido expedido y notificado dentro del lapso de caducidad.

Por lo expuesto, se concluye que no hubo violación a los principios constitucionales del debido proceso, pues se aplicó el procedimiento correspondiente de conformidad a las normas aplicable al caso y la parte sancionada tuvo la oportunidad legal de ejercer su derecho de contradicción y defensa en cada etapa jurídica, de igual manera tampoco se violó en principio legalidad pues se aplicó la norma preexistente al momento de la ocurrencia del hecho. Por lo anterior los cargos de caducidad y violación de los principios constitucionales alegados como vulnerados no ha de prosperar.

De otra parte, la Sala resolverá el reproche de la parte apelante, consistente en determinar si la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, era competente para expedir las Resoluciones -N° 0032 del ocho (08) de abril de dos mil dieciséis (2016) y N° 1486 del veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016)- mediante las cuales se sancionó a la entidad demandante, CASYP S.A en liquidación.

Es menester de este cuerpo Colegiado examinar en este punto las cláusulas 63 inciso segundo, tercero y cuarto<sup>31</sup> y 67<sup>32</sup> del contrato de concesión N°7000002 suscrito por las partes el diez (10) de enero del 2007, y el cual indica lo siguiente:

### **“CLAUSULA 63- MULTAS DEL CONTRATO**

(...)

*Si el **Concesionario** no cumple con cualquiera de los requisitos, obligaciones y responsabilidades que ha asumido y que le han sido asignadas en el presente **Contrato**, a partir de la fecha en que cada obligación se hace exigible, se aplicara al **Concesionario la sanción correspondiente**. Le corresponderá al*

<sup>28</sup> Folios 29 – 48 del cuaderno principal.

<sup>29</sup> Folio 54 del cuaderno principal.

<sup>30</sup> Folio 56 del cuaderno principal.

<sup>31</sup> Folio 170 del cuaderno principal.

<sup>32</sup> Folio 178 del cuaderno principal.

***Tribunal de Arbitramento** imponer las multas correspondiente de acuerdo a lo previsto en el presente capítulo.*

*Sin perjuicio de lo anterior, en el evento que el **Concesionario** incumpla alguna de las disposiciones contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, la **AEROCIVIL** podrá imponer las sanciones correspondiente, en su calidad de Autoridad Aeronáutica Nacional y en ejercicio de las facultades que la ley le otorga. (Subrayas fuera del texto).*

*Las multas se causarán a partir de la fecha prevista para el cumplimiento de la obligación y hasta tanto cese el respectivo incumplimiento.”*

**“CLAUSULA 67- TRIBUNAL DE ARBITRAMENTO**

*Cualquier divergencia que surja entra las partes con ocasión de la celebración, interpretación, ejecución o liquidación de este Contrato, que no sea posible solucionar amigablemente, mediante arreglo directo o conciliación será dirimida por un Tribunal de Arbitramento...”*

De las citadas clausulas, se tiene que en caso que el concesionario, esto es, CASYP S.A en liquidación, incumpla con alguna de las disposiciones contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, la sanción correspondiente deberá ser impuesta por la Aerocivil, en su rol de Autoridad Aeronáutica Nacional en ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley.

Como se expresó al inicio de este acápite, con fundamento en los incumplimientos hallados en las auditorías realizadas, y surtido el trámite legal correspondiente, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, mediante Resolución N° 00932 del ocho (08) de abril de dos mil dieciséis (2016)<sup>33</sup> sancionó a la demandante. contra dicho acto se impetró recurso de reposición, siendo resuelto mediante Resolución N° 01786 del veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016)<sup>34</sup>, confirmando en todas su partes la primera decisión, es decir se ratificó la sanción impuesta a Concesión Aeropuerto San Andrés y Providencia S.A en liquidación, con multa de ciento setenta y seis millones ochocientos cincuenta mil pesos (\$176.850.000.00), por el **incumpliendo de los numerales 14.6.38 y 17.5.3 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.** Los cuales se transcriben a continuación:

*“14.6.38. Elementos de Protección: **El explorador de un aeropuerto abierto a la operación pública deberá proporcionar al personal destinado a las***

<sup>33</sup> Folios 29 – 48 del cuaderno principal.

<sup>34</sup> Folios 49 – 53 del cuaderno principal.

**labores de salvamento y extinción de incendios, los elementos de protección que cumplan con estándares internacionales aplicables a esta actividad, de manera que se garantice la protección personal contra el fuego en incendios de aeronaves**, tales como los trajes de aproximación y/o línea de fuego, equipos de respiración autónoma – SCBA, caretas personales, overoles en materiales retardantes no inyectados y demás indumentaria de seguridad industrial que guarden la integridad personal sin disminuir la eficiencia en las labores, acordes con las normas de protección para el personal de salvamento, podrá utilizar como referencias normas NFPA Y NIOSH o lo que disponga el Manuel de Servicios de Extinción de Incendios.

17.5.3. Adjunto A. Equipo, herramienta y elementos mínimos requeridos para el salvamento. El explorador del aeropuerto deberá tener contar como mínimo con el equipo, herramienta y elementos que se indican en la tabla siguiente, de acuerdo con la categoría de su aeropuerto.

(...)”

Con base en lo evidenciado en el proceso<sup>35</sup> y lo anteriormente transcrito se revela que los incumplimientos en los cuales incurrió CASAYP S.A en liquidación y por los que fue sancionado son los contemplados en los Reglamentos Aerománticos de Colombia, específicamente los numerales 14.6.3 y 15.5.3 adjunto A, por ende, el competente para sancionarlos es la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, en su calidad de Autoridad Aeronáutica Nacional, en ejercicio de las facultades otorgadas por la ley, de conformidad con el inciso segundo de la cláusula 63 del contrato de concesión suscrito.

Asimismo, la entidad demandante se obligó contractualmente en su cláusula 15 No. 6 a cumplir con las disposiciones establecidas por la organización de Aviación Civil Internacional y las contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC) y al haber incumplido tales reglamentos se daría la situación fáctica ya reiterada, consistente en que la potestad sancionatoria en este tipo de circunstancias la asumía la Aeronáutica Civil en su calidad de autoridad aeronáutica Nacional, tal como lo estipula la cláusula 63 inciso tercero del contrato No. 7000002-OK suscrito

---

<sup>35</sup> El Grupo de Servicios de Extinción de Incendios -SEI-, ha realizado auditorias en el Aeropuerto Internacional Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés, desde el año dos mil doce (2012) hasta el dos mil trece (2013), en las siguientes fechas: cuatro (04) y cinco (05) de noviembre del dos mil doce (2012), veinticinco (25) al veintinueve (29) de junio de dos mil doce (2012), veintisiete (27) al treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013) y veintitrés (23) al veinticinco (25) de septiembre del dos mil trece (2013); de cada una de las inspecciones se rindió informe contentivo de los hallazgos obtenidos, más las observación en cada uno de los casos, entre las cuales se encuentra que no cumple con los equipos de protección personal contra fuego, equipos de respiración autónoma (SCBA), procedimiento para suministro y reposición de uniformes anti flama y trajes aluminizados, (sic) los uniformes de tela retardante a la flama, programa de manteniendo de máquinas y equipos, entre otros.

entre las partes, siendo esto ley para las mismas. Al apelante se le otorgaría razón si la divergencia versara sobre la interpretación, ejecución o liquidación del contrato, en este escenario la competencia correspondería al Tribunal de Arbitramento.

Por lo anterior considera esta Judicatura que la entidad que sancionó a la entidad demandante era competente para expedir las Resoluciones N° 0032 del ocho (08) de abril de dos mil dieciséis (2016) y N° 1486 del veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016), objeto de esta Litis. Por lo precedentemente expuesto este cargo no tiene vocación de prosperar. Colofón de todo lo aquí expuesto la sentencia recurrida de fecha dieciocho de marzo de 2019 será confirmada.

**- COSTAS**

La Sección Segunda, Subsección A del H. Consejo de Estado, en providencia del 7 de abril de 2016, con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, en aquella oportunidad se determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de condena en costas, con base en los siguientes argumentos:

1. El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «subjetivo» –CCA- a uno «objetivo valorativo» –CPACA-.
2. Se concluye que es «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
3. Sin embargo, se le califica de «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
4. La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
5. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

6. La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

7. Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Teniendo en cuenta las anteriores reglas, en el presente caso se condenará en costas a la entidad recurrente quien resultó vencida en el proceso de la referencia. De igual manera se le condena en agencias en derecho las cuales se fijan en 1 SMLMV, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° numeral 1° del Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Contencioso Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **IV. FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del dieciocho (18) de marzo del dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante la cual se declararon no probadas las excepciones de mérito, se negaron las pretensiones de la demanda, y se condenó en costas y agencias en derecho al demandante.

**SEGUNDO: CONDÉNESE** en costas a la entidad recurrente. De igual manera se le condena en agencias en derecho las cuales se fijan en 2 SMLMV, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° numeral 1° del Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura.

**TERCERO:** Por Secretaría devuélvase el expediente al Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en los libros correspondientes y archívese una copia de esta providencia en los copiadore de este Tribunal.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Expediente: 88-001-33-33-001-2017-00028-01  
Demandante: CONCESIÓN AEROPUERTO SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA.  
Demandado: AERONÁUTICA CIVIL.  
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

## SIGCMA

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.



**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ**  
Magistrado



**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**  
Magistrado



**NOEMI CARREÑO CORPUS**  
Magistrada

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-33-33-001-2017-00028-01).