

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No.2

Tunja,

26 JUL 2017

Acción : Popular

Demandante : Armando Baena Cifuentes y otros

Demandado : Municipio de Tunja, AEROCIVIL y otros

Expediente : 15001-23-33-000-2014-00488-00

Magistrado ponente: Luis Ernesto Arciniegas Triana

Agotado el trámite procesal de la acción popular, conocida en primera instancia, la Sala se ocupa de dictar sentencia de mérito.

### I. ANTECEDENTES

**1. LA ACCIÓN.** Armando Baena Cifuentes y otros concurren ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa instaurando demanda de acción popular contra el municipio de Tunja, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica, de ahora en adelante AEROCIVIL, y el Departamento de Boyacá, en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, mediante sentencia favorable a las siguientes:

**2. PRETENSIONES.** Que se ordene a la AEROCIVIL y al municipio de Tunja a *“Reactivar el Comité operativo del comodato: establecido en la CLÁUSULA NOVENA la cual establece sus integrantes y las funciones: de establecer parámetros y lineamientos para el funcionamiento del aeropuerto y la seguridad de las operaciones aéreas conforme normatividad nacional e internacional, impartir directrices y criterios y recomendaciones para el adecuado funcionamiento del aeropuerto; verificar la ejecución del contrato*

*de comodato y el cumplimiento de las obligaciones allí pactadas. Que se inicie un plan de reactivación de operaciones áreas del AEROPUERTO GUSTAVO ROJAS PINILLA DE LA CIUDAD DE TUNJA que garantice el servicio público esencial de transporte aéreo y a que su prestación sea eficiente y oportuna”.*

Que se ordene al municipio de Tunja tal y como lo establece la cláusula décima tercera del comodato, “...*que con sus propios recursos y previas las autorizaciones pertinentes del Concejo Municipal, adecuar y construir en los citados terrenos las obras necesarios para la operación del aeropuerto, previa aprobación de la aeronáutica civil. Así mismo, sufragar los costos de mantenimiento para el buen funcionamiento del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de Tunja”.*

Que se ordene a la Gobernación de Boyacá que dentro de sus funciones administrativas, de coordinación y de complementariedad de la acción municipal se vincule efectivamente a este proyecto con apoyo financiero e institucional que se requiera.

Que se ordene a la AEROCIVIL para mejorar la continuidad en la prestación del servicio y se logre una cobertura adecuada “...*realizar las acciones que estén a su alcance para que en principio la empresa Satena pueda atender mediante la modalidad de operador regular la demanda de pasajeros, y en el tema de las tarifas esta empresa busque la posibilidad de conseguir la subvención<sup>1</sup> que le motiven el inicio de operaciones en Tunja”.*

Que se ordene a la AEROCIVIL que “...*inicie un estudio o proyecto tendiente a flexibilizar el procedimiento para la concesión de permisos de operación aérea para el Aeropuerto de Tunja fundada en criterios de necesidad y conveniencia del servicio lo que generaría cierta flexibilidad a sus decisiones*

---

<sup>1</sup> Ver sentencia del Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 1.407 de 23 de mayo de 2002.

*y se evitaría concurrir a las ya conocidas audiencias públicas que generen demoras para lograr que empresas regulares presten este esencial servicio de transporte aéreo en esta terminal aérea”.*

Que se ordene a la AEROCIVIL dar aplicación a la Resolución 1022 de 2004 de la Aeronáutica Civil, mediante la cual se podría promover la creación del sistema de servicio pionero regular.

Que se ordene a la AEROCIVIL promover, permitir y/o autorizar el acuerdo entre operadores de transporte aéreo, tal como lo indica el artículo 1866 del Código de Comercio, que ratifican como los acuerdos o convenios entre operadores han sido instrumento de política aérea comercial que han evolucionado en el tiempo.

**3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS.** Los actores populares señalan que desde hace más de 5 años que la pista del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de Tunja no se emplea en los fines para los cuales fue construida, *“aterrizaje y decolaje de aeronaves, actividad que es considerada como un servicio público esencial...”*.

Aducen que el terminal aéreo de Tunja ha sido inaugurado tres veces en los últimos 50 años, no obstante sigue sin cumplir su objetivo, toda vez que en la actualidad mantiene una restricción por parte de la AEROCIVIL para los vuelos comerciales, *“...hasta tanto se resuelva lo concerniente a ayudas de aeronavegación, torre de control y cerramiento”*.

Aseguran que el servicio público de transporte aéreo favorecería a los 186 mil habitantes de la ciudad de Tunja y a las otras ciudades importantes del departamento de Boyacá, como es el caso de Paipa, Duitama y Sogamoso, además de las decenas de municipios aledaños a la capital.

Informan que el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>2</sup>, fijó un criterio interesante cuando dijo que “...*el gobierno nacional puede subvencionar a las empresas prestadoras de servicio público de transporte aéreo del Estado, pero no a las privadas*”.

Manifiestan que de acuerdo con el artículo 1863 del Código de Comercio compete al Gobierno Nacional fijar los términos, condiciones y modalidades de la subvención que conceda a la industria, en este caso a las empresas del Estado Prestadoras del Servicio Público de Transporte Aéreo.

Estiman que la AEROCIVIL podría autorizar el acuerdo entre operadores de transporte aéreo, de acuerdo con el artículo 1866 del Código de Comercio, en que se establece que “...*los acuerdos o convenios entre operadores han sido instrumento de política aérea comercial que han evolucionado en el tiempo y podría autorizarse un acuerdo o convenio entre una empresa como AVIANCA, LAN, O VIVA COLOMBIA... para que sirvan como SISTEMA DE ALIMENTADORES desde la ciudad de Tunja hasta Bogotá, de tal manera que alguien con la compra de un solo ticket aéreo aborde un avión en la Ciudad de Tunja llegue al Aeropuerto el Dorado y allí pueda hacer conexión bien en la ruta nacional o internacional, e igualmente tal procedimiento se aplique forma inversa, es decir llega el vuelo nacional o internacional a Bogotá y con el mismo ticket aborde luego en conexión el vuelo para la ciudad de Tunja*”.

Aseguran que la alcaldía de Tunja viene realizando las obras a las que se había comprometido, consignadas en el oficio número 4400- IA-2011019499 de 13 de junio de 2011, prueba de ello es que en relación con la poda de árboles en la cabecera 22, se obtuvo de CORPOBOYACÁ autorización, por medio de la Resolución 2307 de 31 de agosto de 2012.

---

<sup>2</sup> Radicación 1407 de 23 de mayo de 2002

Manifiestan que el interés colectivo en la operación del aeropuerto de Tunja se encuentra demostrado, toda vez que el Departamento de Boyacá es altamente agrícola y cuenta con varias empresas, entre ellas Paz del Río S.A., inversiones El Dorado, Refractarios Magnesita Colombia, Grapas y Puntillas El Caballo, Hornos Nacionales S.A, Distribuidora de Autos Ltda., Sudamín S.A., Cementos del Oriente, Sanoha Ltda, Empresa de Fosfatos Boyacá, Carrazos Ltda., Autoservicio Paraíso, Inversiones Ladrillos Maguncia, entre otras.

Advierten que Tunja, capital de departamento, es reconocida como una ciudad universitaria y turística, a la que no sólo llegan personas de otros municipios del departamento sino de todo el país y del extranjero, cuenta con dos equipos de futbol profesional que dos veces en la semana deben desplazarse por todo el país, aunado a que se realizan eventos de índole internacional como la Semana de la Cultura, Semana Santa y el Aguinaldo Boyacense, que atraen personas nacionales y extranjeras.

Alegan que la vinculación del departamento de Boyacá es esencial, pues la entrada en funcionamiento del aeropuerto es de vital importancia para su desarrollo económico y social, siendo su deber constitucional vincularse a ello, de conformidad con el artículo 298 de la Constitución Política.

Indican que con ocasión del paro agrario se evidenció una reactivación del terminal aéreo y fue así como la Procuraduría Provincial de Tunja dirigió el oficio 2032 de 27 de agosto de 2013 al Secretario de Tránsito y Transporte de Tunja, mediante el cual se indagaba si se había autorizado la habilitación de la ruta comercial Tunja- Bogotá y viceversa, obteniendo respuesta vía correo electrónico y por el oficio 101134 el 5 de septiembre de 2013, negando que se hubiera habilitado o dispuesto una ruta comercial entre dichas ciudades. Sin embargo, en comunicación telefónica con el director de operaciones de la

AEROCIVIL se le informó que era posible bajo la modalidad de taxi aéreo prestar el servicio sin necesidad de aprobación de plan de vuelo.

Traen a colación el oficio emitido por la AEROCIVIL el 17 de septiembre de 2013, mediante el cual se responde el 2032 de 27 de agosto de 2013, así:

“...Con relación a la habilitación de una ruta comercial desde Tunja hacia Bogotá y viceversa, le manifiesto que revisados nuestros sistemas de información, no existen empresas regulares que presten el servicio de transporte aéreo en la ruta Tunja – Bogotá y regreso. Sin embargo, con motivo del paro agrario, la entidad expidió la resolución número 4582 de 29 de agosto de 2013, por la cual se autoriza temporalmente la ejecución de operaciones aéreas especiales hacia y desde regiones del país afectadas por bloqueos de vías terrestres.

b. Sobre las empresas aéreas que vienen prestando dicho servicio, le manifiesto que actualmente no existen empresas regulares autorizadas por esta entidad para prestar el servicio en mención. Igualmente, la Dirección de Servicios a la navegación aérea informó a esta oficina *“que no emitió permiso alguno a empresas de transporte regular para operar en rutas que tuvieran origen o destino Tunja, la reglamentación no lo permite y con la resolución que se emitió para paliar la emergencia solamente SATENA presentó solicitud, pero después determinaron la imposibilidad de operar debido a las condiciones del aeródromo y la solicitud fue desechada por ellos mismos.”*

c. Respecto a las tarifas que se cobran a los pasajeros me permito precisarle que en materia de tarifas en Colombia, rige un sistema de libertad tarifario, adoptado mediante resolución 904 de febrero de 2012 en el marco de una política general del gobierno, encaminada a promover la competencia y esquemas de mayor flexibilidad en el acceso al mercado de transporte aéreo. Igualmente, la norma prevé que esta libertad es sin perjuicio de las facultades de intervención de la autoridad Aeronáutica...” (Subrayado fuera de texto).

## II. TRÁMITE PROCESAL

1. Se admitió la demanda promovida por el Procurador Provincial de Tunja Armando Baena Cifuentes, Dayver Ernesto Correa Flórez como abogado de la Procuraduría Provincial de Tunja (f. 283) y las dos ciudadanas Yanira Enith Herrera Benítez y Evelin Liseth Corredor Riaño, contra el municipio de Tunja, el Departamento de Boyacá y la AEROCIVIL y como vinculados CORPOBOYACÁ y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante auto de 19 de enero de 2015 (fs. 153 a 155), notificado en forma personal al

representante legal del municipio de Tunja, del departamento de Boyacá, de la AEROCIVIL, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de CORPOBOYACÁ y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (f. 333)

Se fijó el asunto en lista por 10 días, término durante el cual las autoridades accionadas y particulares se pronunciaron de la siguiente manera:

**2. La AERONÁUTICA CIVIL**, a través de su apoderada judicial (fs. 336 a 342), señala que se opone a las pretensiones de la demanda, toda vez que han dado cumplimiento a lo que su cargo corresponde, en relación con la gestión en el Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de Tunja.

Informa que el aeropuerto fue entregado en comodato al municipio de Tunja, siendo ese ente territorial el que debe realizar las gestiones tendientes a mantener la operatividad que tenía al momento de celebrarse dicho contrato.

Reitera que el citado aeropuerto fue entregado mediante contrato de comodato, suscrito entre la AEROCIVIL y el municipio de Tunja, contrato que supone para el comodatario – Tunja- la obligación de “...mantener operativo el mismo”, y si aquél no está operable “...Tunja deberá entrar a responder”.

Asegura que han hecho la gestión en relación con la operación de dicho aeropuerto, realizando visitas con el fin de establecer el estado de la infraestructura aeroportuaria, “...requisito básico para garantizar seguridad en las operaciones, recalando que todas las exigencias... se derivan de los reglamentos aeronáuticos de Colombia, norma que a su vez acoge las normas y recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional OACI, que es el organismo rector de la aviación en el mundo, siendo Colombia país miembro desde 1944”.

Como prueba de lo anterior, traen a colación el informe de la comisión al aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla en Tunja, realizada el 9 y 10 de octubre de 2014, advirtiendo que *“la autoridad aeronáutica mediante comunicaciones de septiembre 30 de 2013, julio 30 y octubre 07 de 2014, ha requerido a la administración de la alcaldía de Tunja para que en su calidad de explotador y administrador del aeropuerto garantice su debido funcionamiento, obviamente garantizando la seguridad operacional...”*, no obstante, guardaron silencio.

Que en reunión sostenida con las áreas técnicas y equipo de gobierno involucrados en la visita de inspección, el 10 de octubre de 2014, el alcalde Fernando Flórez Espinosa categóricamente manifestó que *“...el municipio no está en capacidad de mantener la responsabilidad de explotación y administración del aeropuerto...”*.

Resalta la apoderada de la AEROCIVIL que el citado contrato de comodato fue suscrito desde el 2006, prorrogado en el 2010, es decir, han transcurrido casi diez (10) años *“...y solo hasta ahora vienen a alegar esta situación”*, y agrega que el responsable de la seguridad en el aeropuerto es el explotador o administrador del mismo, para el presente caso, dicha condición la ostenta el municipio de Tunja con arreglo al contrato de comodato suscrito.

Indica que su competencia radica en administrar el espacio aéreo, trazando lineamientos que deben ser acatados y cumplidos por parte de los administrados.

Aclara que en el caso de la concesión de rutas son las mismas aerolíneas las que luego de realizar estudios de viabilidad optan por solicitar permiso de operación en una ruta en particular, luego, la entidad no incide en que una u otra aerolínea acoja determinada ruta, ni mucho menos toma determinaciones como la de subvencionar una empresa.

Respecto a la petición de flexibilizar el procedimiento para la concesión de permisos de operación aérea para el aeropuerto de Tunja, anota que “...*existe un procedimiento al que deben someterse todas y cada una de las aerolíneas cuando solicitan permiso de operación a una u otra ruta aérea*”.

En cuanto a la pretensión de permitir o autorizar acuerdos entre operadores de transporte aéreo entre algunas empresas, expresa que no les compete convocar aerolíneas o darles ordenes, pues reitera que son aquellas las que toman esas decisiones.

Asevera que la situación de que en la actualidad no esté operando el aeropuerto de Tunja, obedece a que “... *no cumple con los estándares de seguridad exigidos*” la que “...*se deriva de la falta de gestión en ese sentido de parte de la administración Aeropuerto en virtud del contrato de COMODATO*”, advirtiendo que en el momento en que se suscribió “...*se encontraba operativo*”.

Reitera que si en la actualidad no hay operación, es la administración de Tunja la llamada a responder por la presunta violación de los derechos colectivos.

Aduce que la entidad ha dado estricto cumplimiento a las determinaciones de los reglamentos aeronáuticos de Colombia, en cuanto a las exigencias hechas para la operación del citado aeropuerto, y por tal razón no puede ni debe ser conminada a favorecer exclusivamente a una empresa aérea en una ruta determinada, pues “...*la intención de operar una ruta debe provenir directamente de la aerolínea interesada, como tampoco la entidad puede favorecer a una población en particular flexibilizando normas, puesto que las normas son de carácter general no particular*”.

Considera que las pretensiones a ellos dirigidas, en modo alguno están llamadas a prosperar, toda vez que son “...*parte de un organismo*”

*internacional OACI que marca las pautas en cuanto a requerimientos, los cuales deben ser exigidos a todos y cumplidos por todos”.*

Explica que la regulación aérea colombiana en materia de aeropuertos está contenida en la parte 14 titulada AERÓDROMOS, AEROPUERTOS y HELIPUERTOS y en el anexo 14 de la OACI AERÓDROMOS, normas en las cuales están anotadas todas las condiciones, especificaciones y demás que deben ser reunidas por los aeropuertos, con el fin de garantizar la seguridad aérea.

Sostiene, en cuanto al permiso de operación de un aeródromo – aeropuerto, que existen normas precisas en los RAC –Reglamentos Aeronáuticos de Colombia- que tratan el tema.

Por último, informa que la aerolínea SATENA estuvo interesada en la ruta Bogotá – Tunja, Tunja – Bogotá, sin embargo desistió ante ellos de su interés en operarla.

Cuenta que han realizado estudios y diagnósticos del estado del aeropuerto de Tunja, advirtiendo que en el 2010 aquél contaba con todas las facilidades necesarias para prestar el servicio de transporte aéreo regular, toda vez que fue restaurado en 1997.

Propone las siguientes excepciones:

i) *“indebida acción e inepta demanda”* al considerar que el derecho fundamental al transporte público en modo alguno está siendo vulnerado, *“...ya que el hecho de que el aeropuerto de Tunja se encuentre sin operación, no constituye una vulneración en sí del derecho, sino a la responsabilidad que tiene la entidad de velar porque las operaciones aéreas se realicen garantizando seguridad y simple y sencillamente las condiciones que ofrece*

*ese aeropuerto, debido a la falla en la administración del mismo, no ofrece estas garantías”.*

Reitera que el interés de una ruta debe partir exclusivamente de la aerolínea que quiera servirla y ellos de ninguna manera deben ni pueden tener injerencia en ello, agregando que solo una aerolínea ha manifestado interés en la ruta Bogotá – Tunja y viceversa, para el caso SATENA y así como manifestó interés en la ruta voluntariamente desistió.

Otra excepción que plantea es la de ii) *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*, al estimar que la administración de dicha instalación aeronáutica corresponde exclusivamente al municipio de Tunja, quien adquirió ese estatus en virtud del contrato de comodato, *“...luego entonces la AERONÁUTICA CIVIL no es responsable de que tal aeropuerto no tenga operación”*.

Aduce que no es la competente para prestar el servicio transporte público, pues únicamente le corresponde vigilar su prestación, *“...no obstante, en el caso que no ocupa, es la alcaldía de Tunja la encargada de la administración del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla... por lo que, en el supuesto de que no se está prestando el servicio de transporte aéreo a través de ese aeropuerto, es una situación que debe ser solucionada por el administrador...”*.

iii) *“Falta de legitimación en la causa por activa”* fundada en que si bien es cierto que cualquier ciudadano está legitimado para promover una acción popular, aquellas deben dirigirse contra la autoridad pública o contra el particular que amenace o vulnere derechos colectivos, no contra cualquier autoridad pública o particular.

iv) *“Hechos u omisiones de terceros”* al manifestar que es el explotador o administrador del aeropuerto el que debe garantizar la prestación del servicio de transporte aéreo.

3. El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, a través de apoderado (fs. 368 a 392), se opone a las pretensiones de la demanda.

Advierte que en el presente caso no se agotó respecto de ellos el requisito de procedibilidad previsto en el numeral 4 del artículo 144 del CPACA, el cual es necesario pues el demandante debe expresar con claridad el objeto de su reclamación o los motivos de su inconformidad, según el caso, “...*pues lo que se busca con dicha exigencia es que ante los jueces no se inicien conflictos no planteados previamente ante la administración pública*”.

Informa que dentro de sus competencias legales establecidas en el Decreto 4712 de 15 de diciembre de 2008 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*”, no se encuentra ninguna relacionada con el préstamo de uso del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla del municipio de Tunja.

Asegura que teniendo en cuenta que la primera pretensión de la demanda no tiene como fundamento fáctico actuación alguna de esa cartera, se opone a la misma, teniendo en cuenta que en el presente asunto está plenamente demostrado que carece de legitimación en la causa por pasiva, “...*no solo porque no tuvo injerencia en la producción de los hechos, sino que así es reconocido expresamente por los actores populares, quienes en ninguna de las pretensiones populares mencionaron al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como entidad que haya vulnerado el derecho colectivo citado*”.

En relación con la pretensión de subvencionar a las empresas prestadoras del servicio público aéreo del Estado, considera que ello riñe con el ámbito presupuestal, ya que de acuerdo con el Decreto 111 de 1996 “...*uno de los principios del sistema presupuestal es el de la especialización, que consiste en que las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a*

*su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”.*

Sostiene que el hecho de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepare el proyecto de presupuesto, “...no quiere decir que este Ministerio deba responder por todas las obligaciones que eventualmente puedan surgir a cargo de la Nación”.

Por tanto, asegura que si eventualmente, como resultado de la presente acción, debe pagarse alguna suma, “*esa obligación la debe atender la entidad que siendo órgano del presupuesto nacional, departamental o municipal, según el caso, directamente o a través de sus organismos adscritos o vinculados, **haya contraído compromisos legales o contractuales** que hayan servido de base o fundamento para establecer las supuestas responsabilidades...*”.

Por consiguiente, aduce que el ministerio no puede legalmente ser sujeto pasivo del presente medio de control, por no hacer parte de la relación jurídica material entre la AEROCIVIL y el municipio de Tunja, como tampoco puede satisfacer el pago de condenas que corresponden a entidades adscritas a otros ministerios o que corresponden a otra sección del presupuesto.

Por último, afirma que según la jurisprudencia del Consejo de Estado el Gobierno Nacional no podrá subvencionar a las empresas privadas prestadoras del servicio público de transporte aéreo, “...por tanto, al haber autorizado la ley la constitución de Satena S.A. como sociedad de economía Mixta, esto es, con aporte estatal y aporte privado, se considera que no es viable constitucionalmente subvencionar a una empresa que puede llegar a ser propiedad en algún porcentaje de un socio privado”.

También explica que bajo el supuesto de que la entidad fuera pública, “...*tampoco se podría realizar la subvención aludida, en consideración al principio de igualdad y libre competencia*” previsto en el inciso 2º del artículo 87 de la Ley 489 de 1998.

Finalmente, reitera que todo gasto debe contar con una fuente legal, para el caso concreto, una ley que autorice el pago de subvenciones – tarifas transporte aéreo.

Propone las siguientes excepciones:

- i) “*falta de legitimación en la causa por pasiva*” por las razones expuestas.
- ii) “*Ineptitud de la demanda – ausencia de requisito de procedibilidad establecido en el artículo 144 y en el numeral 144 y en el numeral 4 del artículo 161 del CPCA*”.
- iii) “*No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios*” al considerar que se debe vincular de oficio al Congreso de la República, pues según el oficio allegado por la AEROCIVIL, el otorgamiento de subvenciones es un privilegio de dicho órgano legislativo, para poder condenar legalmente.
- iv) “*Aplicación del artículo 282 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”, solicitando que de conformidad con el artículo 282 del CGP, en caso de que se halle probados hechos que constituyan una excepción, la reconozca de manera oficiosa en la sentencia.

4. El **municipio de Tunja** contesta la demanda por medio de apoderada judicial (fs. 414 a 419), y sobre la misma aduce que es cierto que suscribió el contrato de comodato con la Unidad Administrativa Especial de la

Aeronáutica Civil con fecha 16 de diciembre de 2010, por un término de cinco (5) años.

Señala que la AEROCIVIL mediante la Resolución No. 01291 del 4 de junio de 2015 tomó la decisión de suspender temporalmente el permiso de operación del aeródromo “GUSTAVO ROJAS PINILLA” ubicado en el municipio de Tunja, “...hasta tanto se adopten por parte del explotador las medidas necesarias que garanticen la debida seguridad para el desarrollo de las operaciones en concordancia con los reglamentos aeronáuticos de Colombia, previa verificación y aceptación por parte de la autoridad aeronáutica”.

Resalta que en el 2012 la alcaldía de Tunja solicitó visita de la AEROCIVIL con el fin de revisar el estado del aeródromo, así como las acciones a desarrollar, previa autorización de esa entidad. De lo acordado en dicha visita, realizada en el primer semestre de 2012, se hicieron las siguientes actividades:

“...Limpieza de la vegetación aledaña a la pista a 30 metros de las cabeceras 04 y 22 y 60 metros de los cotados laterales respectivamente.

Frente a esta tarea el municipio adelantó la solicitud de licencia ambiental a CORPOBOYACÁ, obteniendo la autorización de aprovechamiento forestal mediante la Resolución 2307 del (treinta y uno) 31 de agosto de 2007, con esta resolución aprobada, el municipio contrató la limpieza de estas áreas, dando cabal cumplimiento al compromiso establecido...

Limpieza de la pista entre cabeceras 04 y 22 (arena, piedra y demás agregado en la pista), tarea que fue cumplida en su totalidad.

Mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria (torres de control e instalaciones de recibo).

Con el apoyo de OCENSA y la empresa privada se dio estricto cumplimiento a esta tarea, adelantando el retiro de materiales inertes, la limpieza total de la infraestructura y la pintura de muros y techos.

Limpieza y explanación de la zona externa de ingreso y zona de parqueo vehicular, tarea que fue cumplida en su totalidad.

Seguridad del aeródromo

Se garantizó la seguridad del aeródromo, mediante gestión con el Ejército Nacional, concertando el apoyo de soldados pertenecientes al Batallón Energético y Vial, para que presten el servicio de seguridad en los puntos de acceso a la pista, especialmente en la entrada principal y cabeceras mediante la restricción del ingreso de vehículos y la vigilancia permanente de las instalaciones.

...a la fecha de hoy la seguridad se sigue prestando en el aeródromo, por parte de soldados adscritos al Ejército Nacional, Batallón Energético y Vial”.

Advierte que la propiedad de dicho aeródromo corresponde a la AEROCIVIL.

Por consiguiente, alega que las inversiones que realice el municipio de Tunja se llevan a cabo hasta donde determine el presupuesto para tal situación, *“...por lo que es evidente que no se está frente a un bien del municipio, además el aeropuerto requiere grandes inversiones presupuestales que el municipio no está en capacidad de soportar y que deben ser realizadas por la Aeronáutica como propietario del mismo”*.

Se opone a la prosperidad de las peticiones formuladas por los accionantes, solicitando que se desestimen, toda vez que *“...el municipio de Tunja no ha sido omisivo en sus deberes de garantizar los derechos e intereses de la comunidad, en especial lo relacionado con los derechos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por cuanto a la fecha no se ha iniciado un plan de reactivación de operaciones aéreas del Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja, por lo cual, si no existen tales omisiones que se consideren violatorias de los derechos o intereses colectivos, no podría proferirse sentencia estimatoria en relación con el municipio de Tunja, toda vez que los hechos descritos en la demanda, no contienen soporte probatorio...”*.

Precisa que el aeródromo fue recibido en condiciones lamentables, sin ningún tipo de seguridad y vigilancia y en un total descuido, *“...al punto que el nivel de maleza y vegetación exótica, prácticamente llegaba hasta las cabeceras de*

*la pista y las instalaciones de la Torre de control y sala de recibo se usaban para todo tipo de actividades ilegales”.*

Asegura que dichas circunstancias cambiaron ostensiblemente gracias a la intervención directa de la administración municipal, “...*que aunque no ha contado con los recursos económicos necesarios para la realización de las inversiones que realmente necesita el aeródromo, sí ha hecho grandes esfuerzos para mantener en condiciones de operación ocasional, como se evidenció durante el reciente paro nacional agrario, donde este aeródromo se constituyó en la única plataforma de comunicación e intercambio de bienes, medicina y personas con la ciudad de Tunja”.*

Reitera que a través de la Secretaría de Desarrollo del municipio están dando cumplimiento a todos y cada una de sus funciones y competencias, atendiendo el contrato de comodato con la AEROCIVIL con fecha de 16 de diciembre de 2010, por un término de 5 años.

**5. CORPOBOYACÁ**, a través de su apoderada (f. 179 a 180) contesta la demanda de la referencia, absteniéndose de pronunciarse sobre las pretensiones, como quiera que “...*no existe ninguna en la que se solicite imponer obligaciones a... CORPOBOYACÁ, ni tampoco que pida se responsabilice a mi representada”.*

Expresa que con ocasión del oficio radicado con el No. 150-10405 de 23 de julio de 2012, allegado por el alcalde de Tunja, se dió apertura al expediente administrativo ambiental de tipo permisionario OOAF-050/12, en el que la Subdirección Administración de Recursos Naturales emitió concepto técnico No. 0070/2012 de 27 de agosto de 2012, conceptuando viable permitir a la AEROCIVIL, en coordinación de la Alcaldía de Tunja, llevar a acabo la eliminación de toda la vegetación de tipo arbustivo existente en el corredor de

la pista en un área de 2 has, que corresponde al corredor de la margen derecha y a los extremos de la parte nor -oriental y su occidental de la misma.

En consecuencia, informa que profirieron la Resolución No. 2307 de 31 de agosto de 2012, otorgando autorización de aprovechamiento forestal a nombre del municipio de Tunja, para que procedieran a llevar a cabo la limpieza a los extremos de la pista del citado aeropuerto, en una longitud de 60 metros en cada cabecera, contados a partir del umbral de la pista, al igual que la franja de pista en una distancia de 25 metros hacia cada uno de los costados tomando como punto de referencia el eje principal de la misma, “...procediendo para el efecto a la eliminación de toda la vegetación de tipo arbustivo existente en el corredor de la margen derecha y de los extremos de la parte nor – oriental y sur –occidental de la misma, los diferentes sectores de las zonas a intervenir fueron previamente demarcadas mediante estacado y con aerosol rojo”.

Asegura que la duración de aprovechamiento forestal otorgado fue de 4 meses contados a partir de la ejecutoria del referido acto administrativo y dos meses para la ejecución de la respectiva medida de compensación.

Comunica que el 18 de abril de 2013 la Subdirección Administración de Recursos Naturales de la corporación, realizó visita técnica de seguimiento al permiso otorgado, producto de la cual emitió el concepto técnico No. AFS 006 -2013 de 30 de mayo de 2013, sugiriendo técnica y ambientalmente abrir proceso sancionatorio por realizar tala y roza en una margen superior a los 25 metros en cada uno de los costados de la pista de aterrizaje e intervenir un número mayor de árboles al autorizado, por el no traslado de los residuos vegetales producto de las actividades de aprovechamiento y por causar un incendio forestal.

Por último, propone como excepción la denominada “ausencia de elementos que estructuren responsabilidad a CORPOBOYACA” al considerar que no ha

causado ningún perjuicio a los demandantes, ya que no ha ejecutado acción alguna que pueda ocasionar daño, ni omitió su deber de analizar la viabilidad técnica para otorgar autorización de aprovechamiento forestal al municipio de Tunja el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla. Y que al evidenciar una posible afectación a los recursos naturales, inició el procedimiento administrativo ambiental de tipo sancionatorio en contra del municipio de Tunja, en los términos de la Ley 1333 de 2009.

6. El **Departamento de Boyacá** a través de apoderado judicial (fs. 269 a 280) contesta la demanda de la referencia, argumentando que no tiene la atribución constitucional o legal de prestar el servicio de transporte aéreo.

Considera en relación con el derecho colectivo relacionado con el acceso a los servicios públicos, a su prestación eficiente y oportuna, que el servicio público de transporte aéreo debe ser prestado por la AEROCIVIL y el municipio de Tunja.

Expresa que la administración con su actuar no ha violado o puesto en peligro derecho colectivo alguno en el caso de la prestación del servicio de transporte aéreo, que nunca se ha prestado en el aeropuerto, por consiguiente no puede plantearse que se esté ocasionado un riesgo contingente, es decir un daño eventual.

Propone como excepciones las siguientes:

i) *“ausencia de elementos objetivos necesarios para reclamar al departamento de Boyacá la prestación del servicio transporte aéreo”*, por considerar que el servicio de transporte aéreo recae sobre la AEROCIVIL y el municipio de Tunja, aunado a que junto con la demanda no se allegan pruebas que signifiquen falta de prudencia o descuido de los servidores públicos, para que a través de un juicio de legalidad se establezca por vía de acción popular

si se ha puesto en peligro, se amenace o se halla violado algún derecho colectivo.

ii) *“Inexistencia de causa para demandar al departamento de Boyacá”* al estimar que no es obligación constitucional, legal o reglamentaria del departamento la prestación del servicio de transporte aéreo.

**7. Pacto de cumplimiento.** Mediante auto de 8 de octubre de 2015 se citó a las partes y al Ministerio Público a fin de que asistieran a la audiencia pública de pacto de cumplimiento (f. 441), que se realizó el 20 del mismo mes y año (f. 445), la cual se declaró fallida de acuerdo con el literal b) del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, toda vez que no se formuló proyecto de pacto de cumplimiento, ordenándose la continuación del trámite de la acción.

**8. Periodo probatorio:** Por medio auto de 19 de febrero de 2016 el despacho procedió a abrir el proceso a pruebas, teniendo como tales las aportadas al proceso, decretando la prueba de inspección judicial solicitada por la parte actora y coadyuvada por la Defensoría del Pueblo (486 a 487). Por consiguiente, se fijó el término probatorio de 20 días.

**7. Alegatos de conclusión.** Finalmente, mediante auto de 22 de julio de 2016 se corrió traslado común a las partes por el término de 5 días, para que presentaran sus alegatos de conclusión, oportunidad en la que se pronunció el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (f. 515), CORPOBOYACÁ (f. 525), el municipio de Tunja (f. 526), AEROCIVIL (f. 529), y el Departamento de Boyacá (f. 532).

**7.1 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público,** a través de su apoderado (f. 515), presenta sus respectivos alegatos de conclusión, ratificándose en las argumentaciones y excepciones planteadas en la contestación de la demanda,

manifestando que se opone a su vinculación en el proceso y a la prosperidad de la pretensiones de la demanda.

Asegura que el Gobierno Nacional no puede subvencionar a las empresas privadas prestadoras del servicio público de transporte aéreo.

Con la finalidad de soportar la citada afirmación, trae a colación varias decisiones del Consejo de Estado, entre ellas, la de la Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto No. 1407 de 2002, en la que se consideró lo siguiente:

“...En criterio de la Sala, no es dado considerar que por el hecho de que sea el transporte aéreo un servicio público esencial, y por ende inherente a la finalidad social del Estado, tenga que ser sujeto de auxilio o subsidio por parte del gobierno, como sí ocurre a manera de ejemplo, con los servicios de salud y saneamiento ambiental, a los cuales se refiere el artículo 49 en los siguientes términos:

...

Diferente es que, al tenor del artículo 365 constitucional, el Estado tenga la obligación de regular, controlar y vigilar los servicios públicos, los cuales en términos generales pueden ser prestados por éste o por los particulares. Hoy en día, el transporte aéreo es atendido en Colombia por empresas particulares **Satena – Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, es empresa Industrial y Comercial del Estado**, regida por las normas legales pertinentes.

En el caso materia de consulta, si bien el Código de Comercio en el artículo 1863 prevé la posibilidad de que el gobierno subvencione la industria aérea, cabe recordar que el referido Código fue expedido con anterioridad a la Constitución de 1991, que como ya se dijo, prohíbe expresamente a todos las ramas u órganos del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”.

“Debe indicarse que sobre el artículo 1863 del Código de Comercio no ha habido pronunciamiento de la Corte Constitucional, respecto de su constitucionalidad. No obstante, como quiera que en la Constitución de 1991 existe regla directamente aplicable que prohíbe al gobierno conceder auxilios o donaciones a las personas naturales o jurídicas de derecho privado, procede en el asunto consultado la inaplicabilidad parcial del texto, en relación con las empresas privadas prestadoras del servicio público de transporte aéreo, por resultar la referida norma incompatible con el mandato superior contenido en el inciso primero del artículo 355 y por no hallarse la situación que se analiza dentro de los casos de excepción señalados en el inciso segundo ibídem y en las disposiciones que lo reglamentan” (subrayado fuera de texto).

Sobre el tema, menciona la Ley 1427 de 29 de diciembre de 2010 *“Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena)”*, concluyendo que se trata de una sociedad de economía mixta por acciones del orden nacional, regida por las reglas de derecho privado, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional.

Sostiene que según el Consejo de Estado estima el Gobierno Nacional no puede subvencionar a las empresas privadas prestadoras del servicio público de transporte aéreo, *“por tanto, al haber autorizado la ley, la constitución de Satena S.A. como sociedad de economía mixta, esto es, con aporte estatal y aporte privado, se considera que no es viable constitucionalmente subvencionar a una empresa que puede llegar a ser propiedad en algún porcentaje de un socio privado”*.

Por último, solicita que se declaren probadas las excepciones propuestas en la contestación de la demanda o en su defecto se nieguen las pretensiones de la demanda por resultar jurídica y materialmente improcedentes.

**7.2. CORPOBOYACÁ**, a través de apoderada (f. 525), se reafirma en todos y cada uno de los aspectos señalados en la contestación de la demanda, los que se encuentran demostrados y probados por el despacho.

Por último, solicita que se le exonere de toda responsabilidad y condena.

**7.3. El municipio de Tunja**, a través de su abogada (f. 526) presenta sus respectivos alegatos de conclusión, ratificándose en las argumentaciones y planteadas en la contestación de la demanda, manifestando que a la fecha no tiene la administración del aeropuerto, la que se encuentra en cabeza de la AEROCIVIL, dado que el comodato llegó a su término.

7.4. La **AEROCIVIL**, a través de apoderado (f. 529), presenta sus respectivos alegatos de conclusión, ratificándose en las argumentaciones planteadas en la contestación de la demanda, agregando que “...no fue sino hasta finales de diciembre del año pasado 2015, cuando las instalaciones fueron entregadas a la AEROCIVIL, que mi representada ubicó vigilancia allí”.

Asegura que durante el tiempo que duró el comodato, Tunja “...no le hizo ninguna inversión al Aeropuerto, ni siquiera se preocupó por proteger sus instalaciones, al punto de que para la fecha de la inspección judicial mencionada las pocas paredes que quedaban en pie de las instalaciones, se encontraban rayadas, sucias y no había rastro de la placa que...allí existía”.

Expresa que la pista del aeropuerto no contaba con ningún cerramiento, motivo por el que se estableció por información de los nuevos vigilantes puestos allí por ellos, “...que la misma venía siendo utilizada por vecinos de esa instalación, como carretera privada de ingreso a sus viviendas”.

Así pues, considera que la mala situación en que se halla el aeropuerto es producto de la negligencia del municipio de Tunja en su administración.

Advierte que mientras que el comodato estaba en vigencia, “...la administración de esa terminal estaba en cabeza exclusiva de Tunja y la Entidad... no tenía injerencia en el mismo”.

Precisa que no fue sino hasta el momento en que el aeropuerto regresó a las manos de la AEROCIVIL –diciembre de 2015-, cuando adquirió obligaciones con aquél, y reiterando que las instalaciones sufrieron un grave deterioro, “...por la mala o la ausencia de administración por parte del municipio de Tunja, durante el término del COMODATO y requiere de una inversión cuantiosa por parte de mi representada, circunstancias que habría de ser revisada por cuanto tal deterioro afecta el patrimonio de la Unidad ya que

*debe de hacer una inversión que no tendría que haber hecho si el municipio de Tunja hubiese sido responsable en la administración de ese Aeropuerto”.*

Por último, asegura que en modo alguno ha incurrido en faltas, ni ha violado o amenazado derechos fundamentales a la región de Boyacá.

12. El **Departamento de Boyacá**, a través de apoderada (f. 532) presenta sus respectivos alegatos de conclusión, ratificándose en las argumentaciones planteadas en la contestación de la demanda.

Aduce que el departamento no es propietario del inmueble destinado al aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de Tunja, pues dicho bien, así como las construcciones allí realizadas “...son de propiedad de la Aeronáutica Civil, según escrituras públicas No. 2702 del 28 de agosto de 1951 de la Notaría Octava y 0916 del 20 de mayo de 2010, debidamente registradas en la oficina de Registro e instrumentos públicos de Tunja”.

Manifiesta que no ha sido tenedor a título de comodatario del terreno o de las construcciones destinadas al aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de Tunja, “...toda vez que mediante contrato de comodato la unidad administrativa especial de la Aeronáutica Civil entregó en el año 2010 el inmueble al municipio de Tunja – Boyacá, por un plazo de cinco (5 años), el cual ya expiró, consolidando la propiedad en la AERONÁUTICA CIVIL...”.

Agrega que si bien el artículo 16 de la Ley 105 de 1993 consagra que los aeropuertos hacen parte de la infraestructura departamental de transporte, lo son en la medida que sean de su propiedad o que sean transferidos al departamento.

Estima que la parte demandante pretende que el departamento de Boyacá se vincule al proyecto con apoyo financiero e institucional que se requiera, lo que

estima incoherente, “...*pues se trata de un negocio jurídico celebrado entre entidades con autonomía administrativa, presupuestal y jurídica, en el cual... no tiene injerencia alguna*”.

En cuanto a la relación de causalidad entre la acción u omisión del departamento y la afectación de los derechos e intereses invocados, dice que no existe tal nexo, toda vez que no ha sido parte dentro del citado contrato de comodato, ni tampoco ha ejecutado obligación alguna que derive del mismo, ni ha emitido acto administrativo que permita o prohíba realizar actividades propias del transporte aéreo en el inmueble objeto de la presente acción, en atención a su competencia constitucional y legal (art. 16 Ley 105 de 1993).

Advierte que la acción popular no es el mecanismo procesal para discutir situaciones originadas en la ejecución de un convenio, sino las acciones contenciosas, “...*las cuales no se propusieron por negligencia del accionante en término, pues cabe recordar que el contrato de comodato fue suscrito en el año 2006 y prorrogado en el año 2010; escogiendo de forma indebida el medio jurídico apropiado para la adecuada ejecución del convenio celebrado entre la Aeronáutica Civil y el municipio de Tunja*”.

Resalta que al no existir el negocio jurídico en el que se fundamenta la acción de la referencia, “...*se ha de tener en cuenta que las pretensiones primera, segunda y tercera de la demanda se encaminan a hacer cumplir cláusulas de un negocio jurídico – celebrado entre entidades ajenas al Departamento de Boyacá- que no existe actualmente, - toda vez que el plazo de ejecución del contrato de comodato a la fecha, se encuentra más que vencido*”.

Luego, manifiesta que hacer cumplir obligaciones pactadas por las partes dentro de un negocio jurídico que hoy en día no existe, “...*es imposible, careciendo la acción popular de objeto en lo solicitado y todo lo relacionado con la ejecución de dicho convenio, que como ya se indicó, corresponde al*

*juez contractual determinar si las obligaciones pactadas se ejecutaron o no adecuadamente, no siendo la presente acción el mecanismo idóneo para tal fin”.*

Finalmente, aduce que existen pruebas más que suficientes que demuestran que no tiene responsabilidad alguna en relación con hechos esgrimidos por el actor, “...pues el contrato con fundamento el cual el actor solicita se ordene al ente territorial que dentro de las “funciones administrativas, de coordinación y de complementariedad de la acción municipal **se vincule al proyecto con apoyo financiero e institucional que se requiera**”, terminó el pasado 16 de diciembre de 2015; por lo tanto, el objeto de la misma ha desaparecido”.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia**

Esta Corporación tiene competencia para conocer el asunto de la referencia de conformidad con el numeral 16 del artículo 152 del CPACA, toda vez que la demanda se dirige contra autoridades del orden nacional.

#### **2. Planteamiento del problema jurídico**

En esta oportunidad, a la Sala le corresponde determinar si las autoridades accionadas han violado el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por no poner en funcionamiento el Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla ubicado en la ciudad de Tunja, exigiendo el actor popular el cumplimiento del contrato de comodato suscrito entre la AEROCIVIL y el municipio de Tunja el 16 de diciembre de 2010.

### 3. De las excepciones

En cuanto a las **excepciones** denominadas por la AEROCIVIL de “*indebida acción e inepta demanda*”, de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, “*falta de legitimación en la causa por activa*” y “*hechos u omisiones de terceros*”; la denominada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”; la invocada por CORPOBOYACÁ como “*ausencia de elementos que estructuren responsabilidad*”; y las propuestas por el departamento de Boyacá como “*ausencia de elementos objetivos necesarios para reclamar al departamento de Boyacá la prestación del servicio transporte aéreo*” y de “*inexistencia de causa para demandar al departamento*” se considera que conciernen al fondo del asunto, razón por la que se decidirán una vez sean analizados los argumentos expuestos en la demanda, en la contestación de la misma y en las pruebas allegadas al expediente.

No obstante, el Ministerio de hacienda y Crédito Público invoca la excepción denominada “*ineptitud de la demanda – ausencia de requisito de procedibilidad establecido en el artículo 144 y en el numeral 144 y en el numeral 4 del artículo 161 del CPACA*”, alegando que no se agotó respecto a ellos el citado requisito, el cual en su parecer es necesario para incoar el presente medio de control, pues el demandante debe expresar con claridad el objeto de su reclamación o los motivos de su inconformidad, según el caso, dado que “*...lo que se busca con dicha exigencia es que ante los jueces no se inicien conflictos no planteados previamente ante la administración pública*”.

Al revisar el auto proferido por esta Corporación el 19 de enero de 2015 (f. 153) se aprecia que se admitió la demanda de la referencia contra el municipio de Tunja, el departamento de Boyacá y la AEROCIVIL y fueron **vinculados** CORPOBOYACÁ y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, advirtiéndose en la parte considerativa de dicho proveído lo siguiente:

“...la parte demandante no hace manifestación alguna en cuanto a la vinculación o no como parte demandada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto, estima el despacho que pese a ello, de oficio se vinculará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con fundamento en lo expuesto en la respuesta dada por la AERONAUTICA CIVIL al Procurador Provincial de Tunja mediante oficio 4100-106.1.2013056444 de 10 de diciembre de 2013, en la que frente al tema de subvencionar las tarifas en el transporte aéreo, y para el caso particular a Satena, manifestó lo siguiente:

...

Sobre el particular, de manera atenta me permito manifestarle, que esta entidad carece de facultades para otorgar subvenciones, dado que este privilegio es del resorte del Honorable Congreso de la República y su ejecución del Gobierno Nacional. Así las cosas el tema en principio es del resorte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien si lo deberá considerar y tramitar lo pertinente ante el Congreso de la República” (Subrayado fuera de texto).

Por consiguiente, la Sala estima que los actores populares no debían agotar el requisito de procedibilidad previsto en el último inciso del artículo 144 y en el numeral 4 del artículo 161 del CPACA, respecto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como quiera que ellos dirigieron la demanda contra el municipio de Tunja, la AEROCIVIL y el Departamento de Boyacá y no contra la citada cartera, que fue vinculada de oficio por esta Corporación con la finalidad de esclarecer el tema de la subvención de tarifas en el transporte aéreo.

Y como la presente demanda cumplió con los requisitos legales fue admitida. Así pues, se reitera, impróspera la excepción propuesta.

Ahora bien, para resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará el examen de los siguientes puntos: i) la procedencia de la acción popular frente a conflictos de naturaleza contractual; ii) el contrato de comodato o préstamo de uso; iii) la acción popular como instrumento idóneo para garantizar la prestación eficiente del servicio público de transporte aéreo de pasajeros; iv) La intervención del legislador en la regulación del servicio de transporte aéreo v) la prestación del servicio público de transporte aéreo; vi) los requisitos y demás exigencias o condiciones técnicas que deben cumplir todos los

aeropuertos abiertos a la operación pública en Colombia, independientemente del explotador u operador, o de cualquier arreglo contractual que ampare su explotación; vii) funciones del Servicio Aéreo a Territorios Nacionales SATENA; y finalmente se pronunciará sobre la viii) solución del caso concreto.

#### **4. Procedencia de la acción popular frente a conflictos de naturaleza contractual**

La doctrina y la jurisprudencia tienen establecido que la acción popular procede frente a los contratos estatales por dos causales, una que es *“concreta: los sobrecostos, y por otra, genérica, las irregularidades provenientes de la contratación; precisar de qué tipo de irregularidades se trata es tarea del juez”*<sup>3</sup>.

Respecto a la procedencia de la acción popular en hechos de naturaleza contractual existe una clara tendencia mayoritaria en el Consejo de Estado<sup>4</sup> que admite la posibilidad de que **si la existencia o la ejecución de contratos estatales amenaza o vulnera los derechos y los intereses colectivos, es procedente la acción popular, y al respecto ha señalado:**

“Esto significa que cuando en la celebración de los contratos se desconocen los fines que deben inspirarla, entre ellos, el interés general, se incurre en desviación de poder, que es causal de nulidad absoluta de los contratos (ordinal 3 del art. 44 de la ley 80 de 1993) y además, pueden verse comprometidos derechos de naturaleza colectiva como la moralidad y el patrimonio públicos, que son protegidos a través de la acción popular”<sup>5</sup>.

Ahora, de conformidad con el artículo 144 del C.P.A.C.A. no es posible que el juez popular anule el contrato o los actos administrativos, **sin perjuicio de**

<sup>3</sup> Ponencia elaborada por el Doctor Alier Eduardo Hernández Enriquez, Consejero de Estado, sobre las acciones populares y la validez de los contratos estatales, en el evento académico organizado por la Universidad Externado de Colombia, Bogotá agosto de 2003, p 14.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, en providencia de cinco (5) de agosto de 2004, CP.: María Elena Giraldo Gómez, Exp.: 70001-23-31-000-2004-0118-01(AP): “las acciones populares no pueden tener idéntico objeto procesal al de las acciones de controversias contractuales, precisión que no significa que las conductas de acción o de omisión en la actividad contractual no puedan ser la causa jurídica de amenaza o quebranto de los derechos e intereses colectivos”.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de octubre de 2002, CP: Ricardo Hoyos Duque y Exp.: 52001-23-31-000-2000-1059-01(AP-518).

**que adopte las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.**

La Corte Constitucional en la sentencia C-644 de 2011<sup>6</sup> se pronunció sobre la exequibilidad de esa disposición, resaltando, en esa oportunidad, que, dado su carácter principal y preferencial, no puede subordinarse la procedencia de la acción popular al ejercicio de las acciones ordinarias y que el juicio de legalidad orientado a la declaración de nulidad de los actos y contratos no limita la competencia del juez popular para adoptar todas las medidas que sean necesarias para la protección eficaz de los derechos colectivos, sin necesidad de definir la validez del acto o contrato, lo cual es una tarea propia y exclusiva de la autoridad judicial que tiene la competencia para ello.

Por consiguiente, cuando se trate de proteger un derecho o un interés colectivo amenazado o vulnerado por la celebración de un contrato estatal, cualquier persona estará legitimada para solicitar su protección mediante acción popular.

En suma, la acción popular procede respecto a hechos de naturaleza contractual cuando la existencia o la ejecución de un contrato estatal amenace o vulnere los derechos y los intereses colectivos, tales como la moralidad administrativa y el patrimonio público. Caso en el cual el juez popular puede adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o la vulneración de los mismos, sin que ello implique que pueda anular el contrato u acto administrativo, toda vez que las acciones populares no pueden tener idéntico objeto procesal al de las acciones de controversias contractuales.

## **5. El contrato de comodato o préstamo de uso**

El Código Civil, define en el artículo 2200 el contrato de comodato en los siguientes términos:

---

<sup>6</sup> Magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio:

“El comodato o préstamo de uso es un contrato en que la una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso.

Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa” (subrayado fuera de texto).

El Consejo de Estado en diferentes oportunidades se ha pronunciado sobre las características del contrato de comodato, por cuanto esta figura, de conformidad con la legislación vigente, ha sido utilizada como un instrumento de cooperación entre las diferentes autoridades públicas, y como un instrumento para impulsar programas de interés público desarrollados por personas naturales o jurídicas sin ánimo de lucro<sup>7</sup>.

Cabe señalar que el contrato de comodato, hoy por hoy, es más común en el derecho contractual administrativo que en el derecho privado ya que es una figura que ha permitido a las diferentes entidades estatales generar ahorro en componentes de gastos, tales como arrendamiento de sedes, costos de administración, mantenimiento y conservación de los bienes públicos; lo que evidencia algunas de sus bondades independientemente de las políticas que se dicten en materia de administración de los bienes públicos y de las posibilidades económicas que el Estado tiene para su manejo directo<sup>8</sup>.

La ley 9 de 1989, en su artículo 38, señala claramente la viabilidad jurídica de este tipo de contrato y los límites que se deben tener en cuenta al momento de su celebración:

**“Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas**, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y **por un término máximo de cinco (5) años, renovables...** (Negrilla fuera de texto).

El Consejo de Estado retoma algunos aspectos analizados en consultas anteriores sobre las características del contrato en comento y precisa lo siguiente con el fin de comprender el alcance de esta figura:

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Conceptos Nos. 726/95; 994/97; 1017/97; 1077/98; 1129/98.

<sup>8</sup> Consejo de Estado en consulta resuelta en Julio veinticuatro (24) de dos mil tres (2003). Radicación número: 1510, señala:

- El comodato se clasifica dentro de los denominados contratos traslaticios del uso y disfrute de un bien<sup>9</sup>.
- De conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales están facultadas para celebrar este tipo de contrato regulado por el derecho privado, observando los límites señalados en normas especiales sobre la materia, en cuanto al tiempo máximo de duración y la destinación o uso que debe darse al bien<sup>10</sup>
- Del texto del artículo 2200 del Código Civil se desprende como característica de la esencia del contrato “la gratuidad” en el uso de los bienes objeto del comodato<sup>11</sup>.
- El contrato de comodato participa, además de la gratuidad, de las siguientes características: a) Es real: si no hay entrega no puede hablarse de comodato. b) Es unilateral: perfeccionado el contrato surgen **obligaciones para el comodatario**. c) Es principal: no necesita de otro acto jurídico para existir, y d) Es nominado: está plenamente definido en el régimen civil.
- El comodante conserva sobre la cosa prestada todos los derechos que antes tenía, pero no su ejercicio, en cuanto fuere incompatible con el uso concedido al comodatario<sup>12</sup>.

Adicionalmente, es importante mencionar, que nuestra legislación no contempla ningún tipo de prohibición o limitación en cuanto a los derechos del comodatario, distinta a la del tiempo de duración, el tipo de personas con las que es viable la celebración de contratos de comodato por parte de las entidades estatales (artículo 38 de la ley 9 de 1989) y **la obligación de devolver el bien al término del contrato**. Y no tienen por qué existir otras

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No.1077 del 26 de marzo de 1998

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No.1077 del 26 de marzo de 1998

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-026/93. Este contrato crea obligaciones para el comodatario, como la de conservar y usar la cosa de acuerdo a los términos convenidos en el contrato, y en caso de no haberse pactado éste, a darle el uso ordinario que corresponda a esta clase de cosas y además restituir la cosa al expirar el tiempo acordado, y si no se indicó plazo se entiende que debe hacerse una vez concluya el uso”.

<sup>12</sup> Artículo 2201 CC

limitaciones en la medida en que la **propiedad pública y la naturaleza del bien (fiscal o de uso público), permanecen inmutables**<sup>13</sup>

De acuerdo con lo expuesto en el aparte anterior, debe precisarse que las obligaciones que surgen para el comodatario se limitan a las siguientes: a) usar el bien en los términos y condiciones convenidas en el contrato; b) garantizar su conservación, y c) **restituir el bien mueble o raíz al vencimiento del término pactado**<sup>14</sup>

De lo anterior se desprende para el comodatario la obligación de asumir ciertas cargas inherentes (según el respectivo contrato), tales como, el **mantenimiento del bien**, la obtención de los seguros requeridos para amparar los bienes adecuadamente, **asumir el costo de la vigilancia del mismo** y, en general, los **costos de administración para garantizar el uso adecuado del bien**<sup>15</sup>.

Para el caso del comodato o préstamo de uso celebrado por la Aeronáutica Civil y una entidad territorial, el artículo 48 la Ley 105 de 1993<sup>16</sup>, dispone que *“...para efectos de la descentralización aeroportuaria, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, podrá entregar a cualquier título los aeropuertos de su propiedad a Entidades Departamentales, Municipales o asociaciones de las anteriores, para que éstas los administren en forma directa o indirecta”*.

La misma disposición jurídica establece que los contratos que se celebren con las entidades territoriales podrán ser revocados unilateralmente, sin lugar a indemnización, **cuando a criterio de la Aeronáutica Civil exista mal**

<sup>13</sup> Constitución Política. Artículo 63 - Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

<sup>14</sup> Código Civil. Artículo 2200 y 2205.

<sup>15</sup> Consejo de Estado en consulta resuelta en Julio veinticuatro (24) de dos mil tres (2003), Radicación número: 1510.

<sup>16</sup> “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

**manejo en el uso, mantenimiento y operación de los bienes e instalaciones entregados;** o cuando exista deficiencia administrativa en la prestación de los servicios aeroportuarios.

Por último, la misma norma indica que la aeronáutica ejercerá funciones de reglamentación, control, supervisión y sanción sobre quienes presten los servicios aeroportuarios y en casos de violación a sus normas o reglamentos conservará siempre la posibilidad de intervenirlos, pudiendo asumir directamente la prestación del servicio.

En este orden de ideas se puede concluir que la celebración del contrato de comodato tiene unos límites que se resumen i) en que sólo se celebra entre entidades públicas; ii) el término máximo es de 5 años, renovables; iii) usar el bien en los términos y condiciones del contrato –garantizar su conservación-; y iii) la obligación de devolver el respectivo bien al término del contrato.

Y para el caso de la descentralización aeroportuaria la Aeronáutica puede revocar unilateralmente el contrato de comodato, sin lugar a indemnización, **cuando haya mal manejo en el uso, mantenimiento y operación de los bienes e instalaciones.**

## **6. La acción popular como instrumento idóneo para garantizar la prestación eficiente del servicio público de transporte aéreo de pasajeros**

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño

contingente por la **acción u omisión de las autoridades públicas** o de los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998 señala el carácter público de la acción popular, pues autoriza a cualquier persona a ejercerla, sin necesidad de demostrar un interés particular y concreto. En efecto, *“el interés público que se presume al instaurar la acción popular resulta congruente con la defensa de los derechos e intereses colectivos, toda vez que, por su propia naturaleza, estos involucran intereses de toda la colectividad que no se radican ni se predicen de una persona en concreto. De otro lado, porque contrario a lo dispuesto para la acción de tutela, la reglamentación constitucional y legal de la acción popular no limita su procedencia cuando las pretensiones que buscan amparar un derecho o un interés colectivo pueden alegarse por intermedio de otros recursos de defensa judicial. En consecuencia, la acción popular no debe entenderse como un medio judicial subsidiario o residual sino como un instrumento procesal principal para la defensa de los derechos o intereses colectivos<sup>17</sup>”* (subrayado fuera de texto).

De igual forma, el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 indica los derechos e intereses colectivos, entre ellos, el relativo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

El Congreso, dentro de su cláusula general de competencia para la producción normativa, está investido de la facultad para expedir las leyes que rigen la prestación de los servicios públicos (artículo 150-23 C.P.). En ejercicio de esa competencia, se expidió la Ley 336 de 1996 – Estatuto General de Transporte, en cuyo artículo 68 confiere al transporte aéreo la condición de *servicio público esencial*.

En el caso del transporte, en general, y su modalidad aérea, concurren diversas razones para concluir que se trata de un servicio público vinculado

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa. Sección Quinta, Sentencia de 6 de mayo de 2004. C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Expediente. 13001-23-31-000-2001-90059-01(AP)

estrechamente con la satisfacción de los derechos fundamentales, en particular con el de la libertad de locomoción.

La libertad de locomoción, así entendida, no se concentra exclusivamente en la garantía de transitar libremente por el territorio nacional, sino también “...con la existencia de mecanismos que permitan hacerlo en condiciones razonables y adecuadas. Esos instrumentos no son otros que los medios de transporte de pasajeros”<sup>18</sup>.

Existe, en ese orden de ideas, un **vínculo inescindible entre la vigencia de múltiples derechos fundamentales y el acceso al transporte**. En efecto, el derecho a ejercer una actividad laboral, a obtener el servicio educativo o de salud, o el simple ejercicio del libre desarrollo de la personalidad, expresado en la decisión autónoma de dirigirse hacia donde se plazca, **dependen de contar con la infraestructura y servicios adecuados para lograr esa movilidad**.

Lo anterior ha sido la posición de la Corte Constitucional en su jurisprudencia, al señalar que “... las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)”<sup>19</sup>(Subrayado fuera de texto)

De igual manera, la jurisprudencia constitucional también ha contemplado que las barreras de acceso al transporte afectan, por sí mismas, los derechos fundamentales, en especial respecto de aquellos sujetos de especial protección.

---

<sup>18</sup> Sentencia T-987/12

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-450/95.

## **7. La intervención del legislador en la regulación del servicio de transporte aéreo**

Es por ese vínculo particular entre los derechos fundamentales, en especial la **libertad de locomoción, y el servicio de transporte público**, que se admite que el legislador intervenga, de manera intensa, en la prestación de ese servicio. Esto al menos a través de dos ámbitos de justificación: el **carácter de actividad peligrosa que tiene el transporte público** y la necesidad de ejercer el **control del mercado de prestación del transporte**, con el fin de satisfacer los derechos de los usuarios<sup>20</sup>.

A partir de este criterio, ha considerado la Corte que aquellas **medidas que están dirigidas a lograr la seguridad en el transporte son compatibles con la Carta** y hacen parte del margen de configuración legislativa sobre la materia. Estas regulaciones, además, están estrechamente vinculadas en la **protección del bien común, interesado en el acceso en condiciones de seguridad al servicio de transporte público** que, como se explicó, es vehículo para la satisfacción de distintas garantías constitucionales.

Sobre el particular, expone la jurisprudencia que “...*el transporte público ha sido por virtud de la ley catalogado como un servicio público esencial (Ley 336/96, art. 5), el cual se prestará bajo la regulación del Estado, e implicará la **prelación del interés general sobre el particular**, en especial para garantizar la prestación eficiente del servicio y la protección de los usuarios. La **seguridad**, según lo disponen el artículo 2° de la ley mencionada, y el literal e) del artículo 2° de la Ley 105 de 1993, **constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del Sistema de Transporte en general***”<sup>21</sup>

Esto explica que el legislador haya designado **autoridades administrativas** que tienen la función específica de ejercer **la vigilancia, inspección y control del transporte**, en aras de **satisfacer esas condiciones de seguridad**.

<sup>20</sup> Sentencia T-987/12

<sup>21</sup> Sentencia T-987/12

Esta función de reglamentación, para el caso particular **del transporte aéreo**, se ejerce a través de los **Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC**. Así, el legislador dispuso en el artículo 68 de la Ley 336 de 1996 que *“el Modo de Transporte Aéreo, además de ser un **servicio público esencial**, continuará rigiéndose exclusivamente por las **normas del Código de Comercio** (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte), por el **Manual de Reglamentos Aeronáuticos** que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los **tratados, convenios, acuerdos prácticos internacionales** debidamente adoptados o aplicados por Colombia”*.

A esta norma se suma lo previsto en el artículo 1782 del Código de Comercio, el cual dispone que *“por **“autoridad aeronáutica”** se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura. || **Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos.**”*

**Los RAC**, en ese sentido, configuran la **regulación particular y concreta del transporte aéreo en Colombia**, actos administrativos que determinan las obligaciones específicas de cada uno de los sujetos involucrados en la prestación y uso de ese servicio público.

Este objetivo es definido por el artículo 1.1.1. de esa normativa, que al delimitar su ámbito de aplicación señala que *“[l]as normas contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos son aplicables de manera general a toda actividad de aeronáutica civil y a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera que las desarrolle; y de manera especial a las desarrolladas dentro del territorio nacional; o a bordo de aeronaves civiles de matrícula Colombiana o extranjeras que sean operadas por explotador Colombiano, bajo los términos del artículo 83 bis del Convenio de Chicago/44...”*.

El segundo ámbito de regulación y vigilancia estatal en el transporte se explica a partir de las competencias derivadas del mandato constitucional de dirección general de la economía por parte del Estado. **La prestación del servicio público de transporte es, sin duda, un mercado económico.** Con todo, como su objeto en la satisfacción de un servicio público esencial y, de manera correlativa, la eficacia de un plexo de derechos fundamentales, entonces resulta obligatoria una intensa intervención estatal en la aviación civil, en aras de garantizar que mediante esa actividad **se logre el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (Art. 334 C.P.)**

En lo que respecta a la prestación de servicios públicos, la jurisprudencia constitucional dispone que uno de los principales objetivos de la intervención estatal en esos mercados **es garantizar el acceso equitativo a los ciudadanos.** Este acceso equitativo se fundamenta, de manera particular, en los diferentes mandatos constitucionales previstos en el artículo 365 C.P., de acuerdo con los cuales (i) los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado; (ii) corresponde **al Estado el deber de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional;** (iii) los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley; y (iv) en todo caso, el Estado mantiene la regulación, el control y la vigilancia de esos servicios, bien sea que se presten por empresas de naturaleza pública o por los particulares.

En este sentido, el factor diferenciador más importante entre **los servicios públicos** y otras actividades económicas, consiste en que aquellos están sometidos a **un intensa regulación estatal, dirigida a que las personas puedan acceder a sus beneficios** y que, a su vez, **solo pueda limitársele o excluirse de ese acceso de manera excepcional** y bajo el cumplimiento de parámetros objetivos y previstos en la ley.

**Estas condiciones de exclusión o limitación, a su vez, deben estar unívocamente dirigidas a la adecuada y eficiente prestación del servicio público correspondiente.**

Como se observa, la intervención estatal en la prestación del servicio público de transporte responde, al menos, a dos objetivos específicos, particularmente relevantes para resolver el problema jurídico materia de esta sentencia. En primer lugar, la mencionada intervención tiene por objeto **garantizar la seguridad, eficiencia y calidad del servicio prestado**, a través de la **fijación de condiciones técnicas que permitan cumplir con esas condiciones**. En segundo término, en tanto se trata de un servicio público esencial, la intervención está también dirigida a **asegurar el acceso objetivo y equitativo de las personas a las prestaciones propias del servicio público correspondiente**.

Además, tanto una y otra función debe ser sometida al escrutinio estatal, a través de la **inspección, vigilancia y control de la actividad por parte de un organismo jurídicamente investido de la competencia para ello**. En el caso particular del transporte aéreo, esta función la ejerce **la Aerocivil, a partir de las regulaciones previstas en los RAC**.

Las premisas planteadas en precedencia permiten concluir que **la intervención estatal en el transporte público se concreta a través de la dirección, regulación y control de la prestación del servicio público, competencias adelantadas por la autoridad investida por el legislador para ello**. A su vez, esas funciones de control están sustentadas en la aplicación de normas y reglamentos administrativos, que fijan las reglas y parámetros objetivos para la ejecución del servicio de transporte en condiciones de seguridad, eficiencia, calidad y acceso equitativo. Esta función, en el caso del transporte aéreo de pasajeros, la adelanta **la Aerocivil mediante la aplicación de los RAC**.

En conclusión, la Sala advierte que el transporte público aéreo es, por mandato de la ley, un **servicio público esencial**, lo que significa que el mercado económico que le es propio está altamente intervenido por el Estado – Aerocivil-. Esto con el fin de asegurar la **seguridad**, eficiencia, calidad y **acceso equitativo** a las prestaciones correspondientes, con **limitaciones excepcionales**, dirigidas a la adecuada y eficiente prestación del servicio público. Y por ello, dadas esas características, la acción popular es una herramienta útil y necesaria cuando se pretenda amparar la prestación de ese servicio público esencial en tales condiciones.

#### **8. La prestación del servicio público de transporte aéreo**

Según se precisó en el acápite precedente los RAC configuran la **regulación particular y concreta del transporte aéreo en Colombia**; se trata de actos administrativos que determinan las obligaciones específicas de cada uno de los sujetos involucrados en la prestación y uso de ese servicio público.

En el RAC 3 expedido por la AEROCIVIL, referente a las actividades aéreas civiles, define la aviación civil comercial como “...*la actividad que con tal carácter desarrollan personas de derecho privado*”<sup>22</sup>.

Asimismo, explica que los servicios aéreos comerciales de transporte público podrán ser **regulares** o no regulares; los primeros son los que se prestan con arreglo a tarifas, itinerarios, condiciones de servicios y horarios fijos que se anuncian al público; los últimos no están sujetos a las modalidades mencionadas. Unos y otros pueden ser nacionales o internacionales. Para la prestación de servicios regulares, las empresas aéreas operarán aeronaves certificadas conforme a las Partes Cuarta y Novena de los RAC, en categoría transporte o regional (commuter)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> 3.6.3 Aviación Civil Comercial

<sup>23</sup> 3.6.3.3. Clases de servicios

**Las rutas aéreas nacionales** y el derecho de explotación de las internacionales a las que el país tiene acceso, **son bienes públicos que pertenecen a la nación** y en consecuencia están fuera del comercio. Los explotadores<sup>24</sup> de rutas aéreas no podrán por tanto vender, ceder o de cualquier otra forma traspasar o transferir los permisos otorgados por la Aerocivil<sup>25 26</sup>.

Las solicitudes para la aprobación de nuevas rutas a un explotador de servicios aéreos comerciales, deberán contener las informaciones y documentos de que tratan los literales b) al g) del numeral 3.6.3.2.5. anterior, y además<sup>27</sup>, indicar la: a. Clase de servicio; b. Frecuencias y horarios; c. Tipo de transporte; d. Demostración de la bondad de las tarifas desde el punto de vista del usuario y de los costos operacionales.

Para iniciar la operación de una nueva ruta, los explotadores interesados, ya sean nacionales o extranjeros, deben cumplir, dentro de los términos y procedimientos establecidos para cada caso, con los siguientes requisitos<sup>28</sup>: (a) Que la autorización se encuentre vigente, conforme a lo previsto en el numeral 3.6.3.4.3.8.; (b) Solicitud de modificación de horarios e itinerarios incluyendo la nueva ruta; (c) Coordinación de los Slots (Franjas horarias) en el caso de las rutas hacia y desde un aeropuerto coordinado; (d) Informar a la UAEAC las tarifas que ofrezcan al público con sus respectivas condiciones; y (e) Contar con el concepto técnico operacional favorable emitido por la Secretaría de Seguridad Aérea de la UAEAC o la modificación a las Especificaciones de Operación de la ruta certificada, según corresponda

Para la obtención de un permiso de operación de Empresa de Servicios Aéreos Comerciales de transporte público (regular o no regular), **el interesado deberá obtener previamente un certificado de operación expedido por la Secretaria de Seguridad Aérea de la Unidad.** Cuando no sean exigibles

<sup>24</sup> Art. 1816 Código Comercio. Se presume explotador al dueño de las instalaciones, equipos y servicios que constituyen el aeródromo, a menos que haya cedido la explotación por documento inscrito en el registro aeronáutico. En los casos en que un aeródromo sea construido u operado por acción comunal, o de otra manera semejante, a falta de explotador inscrito se tendrá por tal al municipio en cuya jurisdicción se encuentre.

<sup>25</sup> 3.6.3.4. Reglas relativas al transporte aéreo regular.

<sup>26</sup> 3.6.3.4.1. Principio general

<sup>27</sup> 3.6.3.4.2. Solicitud de nuevas rutas.

<sup>28</sup> 3.6.3.4.2.1.

dichos certificados, deberá obtenerse el concepto técnico favorable de la Secretaria antes indicada<sup>29</sup>.

Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil **el otorgamiento del permiso de operación a las empresas que prestan servicios aéreos comerciales**, así como la **inspección, vigilancia y control para la prestación adecuada de tales servicios**<sup>30</sup>.

Corresponde a las empresas que prestan servicios aéreos comerciales atender las órdenes emitidas y requerimientos hechos por la Autoridad Aeronáutica relativas a la inspección, vigilancia y control, dando respuesta en los términos y plazos fijados<sup>31</sup>.

Para obtener el permiso de operación o funcionamiento, **la empresa deberá demostrar su capacidad administrativa, técnica y financiera**, en relación con las actividades que se propone desarrollar y deberá mantener tales condiciones mientras sea titular de dicho permiso<sup>32</sup>.

Los permisos de operación de servicios de transporte aéreo se otorgarán sobre rutas aéreas determinadas, entendiéndose que ellas comprenden entre otros servicios, el de transportar pasajeros de un aeródromo a otro, o sobre una serie sucesiva de aeródromos<sup>33</sup>.

Hasta tanto la Aerocivil se pronuncie sobre cada solicitud, los interesados deben abstenerse de realizar cualquier gestión con el propósito de dar principio a la actividad propuesta<sup>34</sup>.

Además de las condiciones que se determinen para cada clase y tipo de servicio, las solicitudes que se presenten a la Unidad Administrativa Especial

---

<sup>29</sup> 3.6.3.1. Certificados de Operación o funcionamiento.

<sup>30</sup> 3.6.3.2.1. Competencia

<sup>31</sup> 3.6.3.2.1.1.

<sup>32</sup> 3.6.3.2.2 Requisitos Generales

<sup>33</sup> Art. 1850 Código Comercio

<sup>34</sup> 3.6.3.2.4. Prohibición

de Aeronáutica Civil, para la obtención de un permiso de operación en la aviación civil comercial, deberán contener la siguiente información<sup>35</sup>:

a) Proyecto de constitución de la empresa; b) Descripción razonada de la conveniencia pública y necesidad del servicio propuesto; c) Fecha desde la cual estará en capacidad de iniciar operaciones; d) Comprobación de que los socios cuentan con recursos suficientes para efectuar los aportes que permitan desarrollar el proyecto; e) Equipo de aeronaves con el que se pretende prestar el servicio; f) **Rutas, regiones o lugares donde se proyecte prestar el servicio**; g) Análisis del mercado según se trate de pasajeros, correo y carga o del servicio de trabajos aéreos especiales, respecto al cual vayan a prestar los servicios; h) Estimación de los gastos y costos (incluyendo los preoperativos e ingresos operacionales proyectados a cinco años, discriminando entre otras cosas las tarifas y demás información que complemente la viabilidad del proyecto que se pretende desarrollar; i) Flujo de caja, balance y estados de resultados proyectados en los períodos en que se estima recuperar la inversión; j) Información técnica sobre las aeronaves, el mantenimiento y las bases e instalaciones en las cuales planea operar; k) Explicar y sustentar la metodología usada en el estudio de mercado; l) Recibo del pago de los derechos del trámite correspondiente.

El trámite ante la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en los casos en que se requiere audiencia pública (a) En cumplimiento de lo previsto en el artículo 1861 del Código de Comercio, el procedimiento para la concesión de los permisos de operación para la prestación de servicios aéreos comerciales, así como las modificaciones a los mismos, incluirá la celebración de audiencias públicas con el propósito de garantizar el adecuado análisis de la necesidad y conveniencia del servicio propuesto<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> 3.6.3.2.5. Solicitud

<sup>36</sup> 3.6.3.2.6.

Por otro lado, las negociaciones de las empresas nacionales entre sí con ánimo de integración o fusión con entidades, empresas o gobiernos extranjeros relativas al transporte aéreo, en cualquiera de sus aspectos tales como la aportación de ganancias, tráficos, **servicios**, equipos; **el establecimiento de tarifas**, mejoras de sistemas de seguridad, o para controlar, regular, prevenir o eliminar competencias ruinosas o para regular paradas, itinerarios **o prestar servicios en forma cooperativa** y en general cualquier acuerdo que afecte al transporte aéreo, **requerirá la aprobación de la Aerocivil**, previa presentación de la documentación correspondiente<sup>37</sup>.

**En relación con el régimen especial de los Servicios Pioneros, en el RAC No. 3 se consigna que se dará aplicación a dicho régimen, a las empresas de transporte aéreo regular de pasajeros, que siendo titular de un permiso de operación vigente, les haya sido aprobada una ruta nacional no servida y de inicio a la prestación efectiva del servicio.** Esta protección se mantendrá durante el primer año de operación efectiva e ininterrumpida, con el **fin de propiciar la consolidación y estabilidad de los Servicios Pioneros.** Cuando se trate de servicios en rutas de baja densidad de tráfico (hasta 10.000 pasajeros año), el plazo de protección aquí establecido, se podrá prorrogar hasta por un plazo igual, siempre que exista una solicitud debidamente justificada y la UAEAC encuentre que las condiciones del mercado así lo ameritan. **No se dará aplicación al régimen especial de servicios pioneros, a solicitudes de empresas de transporte aéreo regular de pasajeros, que no cuenten con un Permiso de Operación vigente, aun cuando se encuentren adelantado el trámite para su obtención. La UAEAC establecerá mecanismos de control para garantizar que este servicio público esencial, se preste en condiciones de calidad, precio y continuidad para preservar y proteger los derechos de los usuarios**<sup>38</sup>.

Finalmente, en relación con el cobro de tasas a los usuarios, el artículo 1819 del Código del Comercio dispone que el explotador de aeródromos públicos

---

<sup>37</sup> 3.6.3.7.3.

<sup>38</sup> 3.6.3.4.3.9.1.

podrá cobrar tasas a los usuarios previa reglamentación y permiso de la autoridad aeronáutica.

A partir de la entrada en vigencia de la Resolución 904 de 2012<sup>39</sup>, el régimen tarifario de los servicios aéreos comerciales en Colombia “es libre”, lo anterior sin perjuicio de la potestad de la Aeronáutica Civil en materia de tarifas aéreas<sup>40</sup>, buscando una política de transporte *aéreo más flexible*, para propiciar un régimen tarifario que se adecue a las necesidades del mercado, en beneficio de los usuarios.

En todo caso, las empresas aéreas de transporte de pasajeros nacional e internacional, **deben informar a la Aeronáutica Civil las tarifas que ofrezcan al público con sus respectivas condiciones al día siguiente de ser publicadas**, de acuerdo con los parámetros del sistema de información de la entidad.

En este orden de ideas se puede concluir entonces que todas las empresas de servicios aéreos comerciales de transporte público regular que deseen operar deben i) obtener un certificado de operación o un concepto técnico expedido por la Secretaría de Seguridad Área, ii) demostrar capacidad administrativa, técnica y financiera y iii) tramitar ante la AEROCIVIL el permiso de operación que se otorga respecto a rutas aéreas determinadas. En algunos casos se requiere de audiencia pública, con la finalidad de analizar la necesidad y conveniencia del servicio propuesto.

Por otra parte, también se infiere de la normatividad relacionada que a la AEROCIVIL también le compete aprobar, a solicitud de las empresas de servicios aéreos, acuerdos entre ellas para prestar el servicio de forma cooperativa o establecer tarifas.

<sup>39</sup> ART. 5º—La presente resolución aplica para todos los tiquetes aéreos o boletos de pasajes o cualquier documento que haga sus veces, vendidos por medio físico o electrónico a partir del 1º de abril de 2012.

<sup>40</sup> Art. 3

En relación con el servicio pionero se debe decir que aplica siempre y cuando las empresas de transporte aéreo regular interesadas **sean titulares de un permiso de operación vigente**, mediante el cual se les autorizaría **una ruta nacional no servida**.

**9. Los requisitos y demás exigencias o condiciones técnicas que deben cumplir todos los aeropuertos abiertos a la operación pública en Colombia, independientemente del explotador u operador, o de cualquier arreglo contractual que ampare su explotación**

En el RAC No. 14 se define al aeropuerto como todo aeródromo especialmente equipado y usado regularmente para pasajeros y/o carga y que a juicio de la UAEAC, **posea instalaciones y servicios de infraestructura aeronáutica<sup>41</sup> suficientes para ser operado en la aviación civil<sup>42</sup>**.

Conforme al artículo 1810 del Código de Comercio, los aeródromos civiles se clasifican por su destinación en **públicos** y privados. Son públicos todos los civiles de propiedad del Estado, y los que aún siendo de propiedad privada, están destinados al uso público, para la operación de aeronaves destinadas a prestar servicios bajo remuneración a personas distintas al propietario. Los demás son privados<sup>43</sup>.

El aeródromo nacional es el designado por la Autoridad Aeronáutica exclusivamente para operaciones aéreas con origen y destino entre puntos situados dentro del territorio Nacional<sup>44</sup>.

Por otro lado, se presume explotador del aeródromo al propietario de las instalaciones, equipos y servicios que constituyen el aeródromo, a menos que haya cedido la explotación por documento inscrito en el Registro Aeronáutico

<sup>41</sup>Art. 1808 Código Comercio: La infraestructura aeronáutica "es el Conjunto de instalaciones y servicios destinados a facilitar y hacer posible la navegación aérea, tales como aeródromos, señalamientos, iluminación, ayudas a la navegación, informaciones aeronáuticas, telecomunicaciones, meteorología, aprovisionamiento y reparación de aeronaves".

<sup>42</sup> 14.1

<sup>43</sup> 14.3.1.1. Clasificación de los aeródromos

<sup>44</sup> 14.3.1.7.1.

Nacional. En los casos en que un aeródromo sea construido u operado por acción comunal, o de otra manera semejante, a falta de explotador inscrito se tendrá por tal al municipio en cuya jurisdicción se encuentre. Los explotadores de aeródromos, así como las personas o entidades que presten los servicios de infraestructura aeronáutica, son responsables de los daños que causen a la operación de los aeródromos o la prestación de los servicios citados<sup>45</sup>.

Ningún aeródromo podrá ser utilizado para la partida y llegada de aeronaves, si no cuenta con el correspondiente **permiso de operación otorgado por la UAEAC**, expedido previo cumplimiento de los requisitos de ley y los previstos en estos Reglamentos, en el cual consten entre otros puntos su identificación, localización, nombre del propietario y/o explotador, clasificación, categoría y condiciones operacionales<sup>46</sup>.

El **permiso de operación**<sup>47</sup> constituye una declaración oficial de que el explotador del aeródromo ha cumplido con los requisitos exigidos para ser operado en aviación civil. El explotador debe mantener dicha condición durante la vigencia del mismo para garantizar una operación segura, salvo circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito<sup>48</sup>.

Los permisos de operación de los aeródromos de uso público tendrán una vigencia ilimitada, mientras el aeródromo o aeropuerto opere dentro de las condiciones en que le fuera expedido. Cualquier reforma, construcción, ampliación o evento que modifique dicha condición requerirá de una actualización del permiso de operación. No obstante, podrán ser modificados, suspendidos o cancelados cuando ocurra alguna de las causas previstas en el artículo 1822 del Código de Comercio o por violación a estos reglamentos aeronáuticos<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> 14.3.1.2. Propiedad, explotación y utilización de aeródromos 14.3.1.2.1.

<sup>46</sup> 14.2.3.1.

<sup>47</sup> Art. 1813 Código Comercio. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente. "...ningún aeródromo podrá ser utilizado sin el permiso de operación otorgado por la autoridad aeronáutica en el cual consten, entre otros puntos, su identificación y localización, nombre del propietario, clasificación, categoría y condiciones operacionales"

<sup>48</sup> 14.2.3.5.

<sup>49</sup> 14.2.3.6.

Así pues, toda persona que pretenda adicionar construcciones, instalaciones o reformar un aeropuerto en Colombia, cualquiera que sea su destinación, debe contar con un **permiso de construcción** previo emitido por la UAEAC y posteriormente realizar la **actualización del permiso de operación** con la reforma ejecutada y las modificaciones de las condiciones operacionales, conforme a lo previsto en estos Reglamentos<sup>50</sup>.

El explotador del aeródromo, cuando esté obligado a ello, presentará para la obtención del certificado de operación un Manual de Aeródromo en el que se incluirá toda la información correspondiente sobre el sitio del aeródromo, sus áreas, instalaciones y servicios, sus equipos, procedimientos operacionales, organización, estructura, administración y sistema de gestión de la seguridad operacional, como se establece en el numeral 14.2.5<sup>51</sup>.

El permiso de operación podrá ser modificado o suspendido cuando el aeródromo deje de reunir los requisitos exigidos para garantizar la seguridad de las operaciones aéreas, por violación de las normas reglamentarias o por modificaciones en su operación<sup>52</sup>.

La UAEAC suspenderá o cancelará el permiso de operación de un aeródromo, en los siguientes casos<sup>53</sup>: *“a. Cuando con su utilización se atente contra la seguridad del estado. b. Cuando se abuse o trate de establecer en ellos monopolios de cualquier índole. c. Cuando el propietario solicite la cancelación de los registros, para dedicar las áreas del aeródromo o pista a otros servicios distintos de la operación aérea. d. Cuando no se observen las normas técnicas y de seguridad operacional y de la aviación para la correcta operación, contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia o su administración no reúna los requisitos exigidos para el normal funcionamiento”.*

---

<sup>50</sup> 14.2.3.4.

<sup>51</sup> 14.2.3.3.

<sup>52</sup> 14.2.3.13. Modificación o suspensión.

<sup>53</sup> 14.2.3.14. Suspensión o cancelación de los permisos de operación:

En relación con los principios de la seguridad de la aviación civil, en el RAC 160<sup>54</sup> se consigna que la (a) La seguridad de la aviación civil se desarrollará teniendo en cuenta los principios aplicables a la administración pública y en especial, los de **eficiencia, modernización, seguridad y facilitación**, preservando la observancia de la ley y el orden en la aviación civil. (b) La adopción y aplicación de medidas y procedimientos de seguridad de la aviación civil, debe asegurar la más alta prioridad en las decisiones relacionadas con la seguridad, igualmente: Prevalecerá la seguridad, la regularidad y la eficiencia del transporte aéreo.

Así pues, los requisitos de diseño de los aeropuertos, incluidos los requisitos arquitectónicos, tecnológicos y los relacionados con la infraestructura en general que son necesarios para la aplicación de las medidas de seguridad del programa nacional de seguridad de la aviación civil, se integrarán en el diseño y en la construcción de nuevas instalaciones, así como en las reformas de las instalaciones existentes en los aeropuertos<sup>55</sup>.

Así pues, la **seguridad**, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, **constituye prioridad esencial en la actividad del Sector y del Sistema de Transporte**, por ende los explotadores de aeródromos son responsables de los daños que cause la operación de los aeropuertos<sup>56</sup>.

Los explotadores de aeródromos podrán garantizar la responsabilidad expresada en el numeral 14.2.1.2., mediante una póliza de seguros<sup>57</sup>.

Todo propietario, explotador o administrador de aeródromos está en la **obligación de mantener el aeródromo dentro de los límites de seguridad y de servicio**, que para cada clase determine el presente reglamento y las **condiciones operacionales en que les fuera autorizado el permiso de operación**. La vigencia del correspondiente permiso de operación está

---

<sup>54</sup> 160.105

<sup>55</sup> 160.400

<sup>56</sup> 14.2.1.2.

<sup>57</sup> 14.2.1.3.

condicionada a que tales límites se conserven y las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento se mantengan<sup>58</sup>.

Los explotadores de aeropuertos deben seguir las guías de mantenimiento que establezca la Dirección de Telecomunicaciones o Ayudas a la Navegación Aérea, o quien haga sus veces, para los sistemas de iluminación de pista, meteorología, comunicaciones o ayudas a la navegación en las cuales tenga responsabilidad el explotador en su correcto funcionamiento<sup>59</sup>.

El explotador de un aeropuerto abierto a la operación pública debe proporcionar un cerramiento adecuado en un aeródromo para evitar la entrada en el área de movimiento de animales que por su tamaño puedan a constituir un peligro para las aeronaves y cumplir con los reglamentos aeronáuticos en materia de Seguridad de la Aviación o Aeroportuaria<sup>60</sup>.

El explotador de un aeropuerto abierto a la operación pública proveerá un cerramiento adecuado en un aeródromo para evitar el acceso inadvertido o premeditado de personas no autorizadas en una zona del aeródromo vedada al público de conformidad a las normas que sobre seguridad de la aviación o aeroportuarias contienen los Reglamentos aeronáuticos de Colombia<sup>61</sup>.

El explotador de un aeropuerto abierto a la operación pública proveerá medios de protección adecuados para impedir el acceso inadvertido o premeditado de personas no autorizadas a las instalaciones y servicios terrestres indispensables para la seguridad de la aviación civil ubicados fuera del aeródromo<sup>62</sup>.

Los cerramientos o barreras deben colocarse de forma que separe las zonas abiertas al público del área de movimiento y otras instalaciones o zonas del aeródromo vitales para la operación segura de las aeronaves<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> 14.2.3.8.

<sup>59</sup> 14.2.4.7.

<sup>60</sup> 14.3.9.10.1.

<sup>61</sup> 14.3.9.10.3.

<sup>62</sup> 14.3.9.10.5.

<sup>63</sup> 14.3.9.10.7.

Cuando se considere necesario aumentar la seguridad, debe despejarse las zonas a ambos lados de los cerramientos o barreras, para facilitar la labor de las patrullas y hacer que sea más difícil el acceso no autorizado. Igualmente debe estudiarse si convendría establecer un camino circundante dentro del cercado de vallas del aeródromo, para uso del personal de mantenimiento y de las patrullas de seguridad<sup>64</sup>.

En este orden de ideas se puede concluir que el explotador de los aeropuertos públicos nacionales debe garantizar que las instalaciones y servicios de infraestructura aeronáutica sean suficientes para que puedan operar en la aviación civil en condiciones de **seguridad, caso en el que la AEROCIVIL otorgará el respectivo permiso de operación** que será suspendido o cancelado, entre otros casos, cuando no se cumplan dichos requisitos, en particular la seguridad que es prioridad en la aviación.

## **10. El Servicio Aéreo a Territorios Nacionales SATENA**

En el Decreto Ley 2344 de 1971 *”por el cual se reorganiza el servicio Aéreo a territorios nacionales ‘Satena’”*, que fue parcialmente reformado mediante el Decreto 2180 de 1984 *“por el cual se modifica el decreto Ley 2344 de 1971, reorgánico del servicio aéreo a Territorios nacionales Satena y se dictan otras disposiciones”* se estableció que el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA”, creado por la Ley 80 de 1968 en lo sucesivo funcionaría *“como una empresa comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Defensa, esto es, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, encargada de desarrollar la política y los planes generales que en materia de transporte aéreo **para las regiones menos desarrolladas del país, adopte el Gobierno Nacional”***.

Así pues, la empresa de Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena), es una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con

---

<sup>64</sup> 14.3.9.10.9.

personería jurídica, autonomía y capital propio de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2344 de 1971<sup>65</sup>.

Según el artículo 2° del Decreto Ley 2344 de 1971 -modificado por el Decreto 2180 de 1984- el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA” en cumplimiento de su objetivo y dentro del marco de las normas legales vigentes, desarrolla entre otras las siguientes funciones<sup>66</sup>, *“Colaborar con el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, en la ejecución de la política y de los planes generales en esta materia”*.

De conformidad con el artículo 3° del Decreto 2344 de 1971 el Gobierno queda facultado para coordinar los servicios de “SATENA” con otros servicios de transporte existentes en las zonas marginadas del país, a medida que ello sea necesario para su desarrollo socio-económico.”

El artículo 18 del Decreto Ley 2344 de 1971 -modificado por el Decreto 2180 de 1984- señala por su parte que la Empresa para el cumplimiento de sus funciones podrá celebrar toda clase de actos y contratos. Igualmente, constituir sociedades o compañías con otras personas naturales o jurídicas, previa autorización del Gobierno Nacional mediante Decreto Ejecutivo.

Conforme con el artículo 19 del mismo decreto Ley los actos y hechos que realice el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA” para el desarrollo de sus actividades comerciales, están sujetas a las reglas del derecho privado y jurisdicción ordinaria, conforme a las normas de competencia sobre la materia.

---

<sup>65</sup> Ley 1427 de 2010, art. 1. naturaleza jurídica

<sup>66</sup> En el texto original del artículo se señalaban las siguientes funciones :

“a) Prestar el servicio de transporte aéreo de carga, pasajeros y correo en las regiones menos desarrolladas del país.

“b) Colaborar con las entidades especializadas del arma respectiva, en lo correspondiente a la formulación y ejecución de los programas relacionados con la asistencia técnica, sanitaria y educativa, incremento agrícola, pecuario e industrial, fomento y apoyo de colonizaciones, y desarrolladas del país.

“c) Vincular a apartadas regiones del país a la economía y vida nacional, por medio del servicio aéreo.

“d) Adquirir en el país, de preferencia, o en el exterior, materiales, elementos, equipo, combustible, repuestos, accesorios y demás artículos indispensables para cumplir sus finalidades.

“e) Las demás que le señalen las disposiciones legales vigentes.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 27 ibídem *“conforme a lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 80 de 1968, los aviones de “SATENA”, en su operación nacional tienen la calidad de aviones militares y estarán sometidos al régimen jurídico que sobre aeronavegación rige para éstos”*.

A su vez el artículo 28 ibídem señala que el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA”, goza de los mismos privilegios y prerrogativas que se reconocen a la Nación, y queda exonerado de todos los gravámenes e impuestos relacionados con su constitución y funcionamiento<sup>67</sup>.

Sobre el particular la Corte Constitucional en la sentencia C- 992 de 2006, MP.: Álvaro Tafur Galvis, consideró lo siguiente:

“Recuérdese que como empresa industrial y comercial del Estado “SATENA” es una entidad descentralizada creada por la Ley que forma parte de la rama ejecutiva del poder público (art 115 C. P. art. 38 Ley 489 de 1998) vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y está encargada de “desarrollar la política y los planes generales que en materia de transporte aéreo para las regiones menos desarrolladas del país, adopte el Gobierno Nacional” (art. 1° D.L. 2344 de 1971).

En tal calidad desarrolla actividades de naturaleza comercial para la prestación del servicio aéreo de transporte conforme a las reglas del derecho privado con a) Personería jurídica; b) Autonomía administrativa y financiera; y c) capital independiente conformado en los términos a que alude el artículo 4° del Decreto Ley 2344 de 1971<sup>68</sup>.

El hecho de que la Empresa Industrial y Comercial del Estado Servicio Aéreo a Territorios Nacionales “SATENA” desarrolle actividades comerciales de acuerdo con normas de derecho privado y que en desarrollo de dichas actividades pueda entrar en competencia con empresas privadas **no transforma la naturaleza jurídica de la misma en una empresa privada.**

<sup>67</sup> Además de las disposiciones cuyo contenido se ha citado cabe recordar que completan el régimen normativo de SATENA el Acuerdo 002 de 22 de junio de 2001, por el cual se modifican y adoptan los estatutos internos de SATENA, el Decreto 2758 de 20 Diciembre de 2001, por el cual se establece la estructura organizacional y se determinan las funciones de sus dependencias y el Decreto 1570 de 29 de julio de 2002, por la cual se aprueba la planta de personal de SATENA.

<sup>68</sup> Artículo 4° “El patrimonio de SATENA está constituido por: a) Los bienes muebles e inmuebles que haya adquirido o llegare a adquirir, así como todas aquellas inversiones temporales y depósitos en dinero o en especie que obtenga y posea a cualquier título; b) Las acciones, participaciones o aportes en sociedades o empresas organizadas o que se organicen, de conformidad con su objeto social y con las autorizaciones legales; c) Las donaciones que se hagan a SATENA por parte de entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, con autorización de la junta directiva, d) Los aportes que el Gobierno le asigne para adelantar programas de inversión en las vigencias que así lo determinen; e) El aporte que el Gobierno le asigne para la compra, construcción y adecuación del material aéreo e instalaciones terrestres; f) Las utilidades netas de cada vigencia fiscal. (Se subraya lo demandado)

Las rentas de SATENA están constituidas por: a) Los aportes que anualmente se incluyan en el presupuesto nacional; b) Las utilidades provenientes de la explotación comercial de sus bienes muebles e inmuebles y los recursos de capital; c) Las demás que le sean reconocidas por leyes, decretos, ordenanzas o acuerdos”.

Recuérdese que las empresas industriales y comerciales del Estado son un instrumento de intervención previsto expresamente en la Constitución (art 115, 150-7 C.P.) que permite la acción directa del Estado para la consecución de sus fines (arts 2, 334, 366 C.P.).

Así mismo que si bien mediante ellas el Estado opta por utilizar los cauces jurídicos de la actuación de los particulares, empero es lo cierto que en esos supuestos el Estado no pierde su condición de tal, ni las empresas industriales y comerciales su calidad de personas jurídicas que gestionan, en último análisis, los intereses del Estado” (Subrayado fuera de texto)

Respecto de la calidad de aviones militares y del sometimiento al régimen jurídico que sobre aeronavegación rige para éstos, cabe precisar que según el artículo 1773 del Código de Comercio la “Parte Segunda ‘de la Aeronáutica’” del referido Código rige para *“todas las actividades de aeronáutica civil, las cuales quedan sometidas a la inspección, vigilancia y reglamentación del gobierno”*.

El artículo 1775 del Código de Comercio precisa que *“son aeronaves de Estado las que se utilicen en servicios militares, de aduanas y de policía. Las demás son civiles”*.

Por su parte el artículo 1786 del mismo Código señala que *“para las aeronaves de Estado en vuelo o que operen en un aeropuerto civil, rigen las normas sobre tránsito aéreo que determine la autoridad aeronáutica, sin perjuicio de que puedan apartarse de ellas por causa de su actividad específica, en cuyo caso deberán establecerse previamente las medidas de seguridad que sean convenientes”*

Ahora bien, cabe precisar que la autoridad aeronáutica encargada de la aeronavegabilidad de los aviones de la fuerza Aérea Colombiana y del Servicio Aéreo a Territorios Nacionales SATENA es la Dirección de Ingeniería y Mantenimiento Aeronáutico, la cual se rige por el “Manual de Mantenimiento Aeronáutico FAC” aprobado mediante la resolución COFAC 002 de 1966 y sus respectivas reformas y actualizaciones.

Así mismo cabe señalar que los certificados de aeronavegabilidad expedidos por la Fuerza Aérea Colombiana en relación con los aviones del Servicio Aéreo a Territorios nacionales "SATENA" se expiden de acuerdo con el *Convenio de sobre Aviación Civil Internacional del 7 de Diciembre de 1944 aprobado por la Ley 12 de 1947 y con las disposiciones del Manual de Mantenimiento Aeronáutico FAC. Dichas normas fijan claras directrices para las aeronaves del Servicio Aéreo a Territorios Nacionales "SATENA"*<sup>69</sup>.

Así pues, todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Satena S. A., se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa. Y de acuerdo con lo establecido por los artículos 9º de la Ley 80 de 1968 y 27 del Decreto 2344 de

<sup>69</sup> A lo anterior cabe agregar que el 18 de junio de 2004 la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, SATENA suscribieron un convenio interadministrativo "para la coordinación de la seguridad operacional" que se fundamentó entre otros aspectos en la necesidad de "certificar a SATENA para cumplir con las exigencias de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) a fin de mantener la clasificación aeronáutica internacional de Colombia".

Dicho Convenio tiene por objeto "establecer parámetros que regulen las relaciones entre la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y el Servicio Aéreo a territorios Nacionales "SATENA", con el fin de coordinar los aspectos técnicos y operacionales aplicables a el Servicio Aéreo a territorios Nacionales "SATENA" en armonía con aquellos que rigen la aviación civil".

Las actividades que se ejecutan en desarrollo del referido Convenio se extienden a los siguientes aspectos: "a) Aplicación por parte de SATENA, de los manuales del fabricante en relación con el mantenimiento y operación de sus aeronaves; b) Revisión y aprobación de Manual General de Mantenimiento (MGM) Litas de Equipo mínimo para las aeronaves (MEL y MMEL); Manual de Operaciones, Manuales de Vuelo (AFM) de las Aeronaves.- Programas de Mantenimiento.- Programas de Entrenamiento. - Records y Reportes del Mantenimiento y de la Operación. - Programación o Asignaciones del Personal de Vuelo. - Licencias y Certificados Médicos del Personal Aeronáutico y demás documentos relativos a la Aptitud o al Entrenamiento de dicho Personal. - Documentos de a Bordo de las Aeronaves y en general a todos aquellos aspectos relativos a la Aeronavegabilidad. Operación o Aptitud del Personal Aeronáutico. - Detallar los Manuales de Análisis y Vigilancia, Confiabilidad, MGM, Entrenamiento".

En dicho Convenio se especificaron compromisos mutuos y los aspectos no comprendidos por el mismo:

"(i) COMPROMISOS DE LA UAEAC:

- a. Asistir a SATENA en el proceso de certificación de acuerdo con un plan de trabajo propuesto y aprobado de común acuerdo por las partes.
- b. Una vez certificada SATENA, efectuar las inspecciones dispuestas en el RAC, formulando a la Gerencia de SATENA las observaciones, informes y recomendaciones correspondientes a fin de mantener a SATENA dentro de los estándares de una empresa regular de transporte aéreo.
- c. Expedir a tripulantes y técnicos de SATENA las correspondientes licencias, con el cumplimiento de los requisitos del RAC, y estudiando los casos especiales y/o particulares que se puedan presentar en atención a la calidad de militares de algunos integrantes de SATENA.

(ii) COMPROMISOS DE SATENA:

- a. Elaborar y desarrollar junto con la UAEAC un plan de trabajo para el proceso de certificación de SATENA.
- b. Una vez certificada la entidad estatal, colaborar con la UAEAC para facilitar las labores de inspección y asesoría de la misma en los aspectos operacionales y actividades de mantenimiento objeto del presente convenio, a fin de mantenerse dentro de las estipulaciones del RAC, aplicables.
- c. Certificar, junto con la Fuerza Aérea Colombiana, cuando sea del caso, la idoneidad técnico operacional del personal de tripulantes y técnicos, a fin de gestionar ante la UAEAC la expedición de las correspondientes licencias.
- d. Gestionar que al personal militar de vuelo, le sea expedido el Certificado Médico firmado por un médico delegado de la UAEAC."

"Así mismo SATENA dará a conocer los programas de prevención de accidentes e implementará las recomendaciones de la UAEAC"

En el mismo Convenio se señala que "Para todos los efectos legales, debe entenderse, que tanto el funcionamiento de la entidad como tal, el desarrollo de su actividad prestadora de servicio de transporte aéreo, el establecimiento, determinación y frecuencia de rutas e itinerarios así como las tarifas implementadas por SATENA se excluyen del presente convenio por cuanto de acuerdo con la ley que la rige, su regulación es competencia de la Junta Directiva de la entidad".

El Convenio precisa que habiéndose encontrado satisfactorios los aspectos señalados en el mismo, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil se compromete a emitir a favor del Servicio Aéreo a territorios Nacionales SATENA un Certificado Especial de Operación, el cual acreditará la aptitud técnica de la entidad en relación con las aeronaves y demás especificaciones allí mencionadas. La empresa estatal por su parte deberá a conservar los estándares que dieron lugar a dicha certificación, para lo cual la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, verificará un seguimiento periódico a través de inspectores, conforme a lo previsto en el referido convenio. Finalmente se señala que el Certificado de Operación concedido será indefinido mientras subsistan las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento, conforme a lo pactado en el Convenio aludido.

1971, los aviones de Satena S. A. en su operación nacional, conservarán la calidad de aviones militares y estarán sometidos al régimen jurídico que sobre aeronavegación rige para estos<sup>70</sup>.

Además, el hecho de que las empresas industriales y comerciales del Estado actúen conforme al derecho privado y que incluso por razón de su objeto puedan competir con empresas privadas en los términos a que alude el artículo 87 de la Ley 489 de 1998 no significa que con ello **se elimine la naturaleza jurídica pública que les es propia.**

Las empresa oficial -es decir el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales "SATENA" - tiene una específica misión asignada en la ley en armonía con la "cláusula social" del Estado de Derecho<sup>71</sup>. SATENA debe destinar las utilidades exclusivamente para asegurar la prestación del servicio que le asigna la Ley en las zonas más apartadas del país<sup>72</sup>.

Finalmente, la Corte Constitucional en la sentencia C- 992 de 2006 consideró que la "libre competencia no cabe entenderla solamente desde la perspectiva de los competidores sino también de los usuarios y desde este punto de vista debe señalarse que en relación con ellos lo que garantiza el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales "SATENA" es la prestación de un servicio que de otra manera en función de los imperativos económicos propios de la actividad privada no podría ser prestado. El derecho a optar de los consumidores<sup>73</sup> se traduce en este caso en la posibilidad misma de la existencia del servicio".

Por último, respecto a subvencionar la industria aérea, el artículo 1863 del Código de Comercio dispone que el Gobierno podrá hacerlo y **señalar los términos, condiciones y modalidades de dicha subvención.**

<sup>70</sup> Ley 1427 de 2010, art. 5. régimen aplicable a SATENA S. A.

<sup>71</sup> Ver la Sentencia C-1035/03 M...P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En el mismo sentido ver entre otras las sentencia SU-111/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>72</sup> Ver artículo 86 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 9 del Decreto Ley 2344 de 1971

<sup>73</sup> Ver, entre otras, las Sentencia C-616 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil C-915/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis. y en particular la Aclaración de voto del mismo Magistrado.

Sobre el particular la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conceptuó el 23 de mayo de 2002, en el sentido que el “*gobierno nacional puede subvencionar a las empresas prestadoras del servicio público de transporte aéreo del Estado, pero no a las privadas, por existir en la actual Constitución Nacional norma que prohíbe expresamente al gobierno decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado*”<sup>74</sup>. Y que compete al gobierno fijar los términos, condiciones y modalidades de la subvención que conceda a la industria, en este caso, a las empresas del Estado prestadoras del servicio público de transporte aéreo.

En este orden de ideas se puede concluir que la empresa SATENA fue creada con una finalidad social y por esa razón tiene como función colaborar con el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, en la ejecución de la política y los planes generales en la materia de transporte aéreo para las regiones menos desarrolladas. Por consiguiente, a través de SATENA se garantiza la prestación de un servicio que no podría prestarse por razones económicas de las empresas aéreas privadas. Como quiera que en este caso se piensa es en los usuarios que tienen derecho a acceder al servicio público aéreo, y es por ello que se presta.

Además, el Gobierno está facultado para coordinar los servicios de SATENA con otros servicios de transporte existentes en las zonas marginadas del país, para su desarrollo socio –económico.

Finalmente, se infiere que el Gobierno Nacional puede subvencionar a SATENA, ya que es una empresa de naturaleza pública -industrial y comercial del estado-, **en los términos que fije.**

---

<sup>74</sup> Radicación número: 1407, CP: Augusto Trejos Jaramillo

## 11. La solución del caso concreto

### 11.1 Lo que está probado

Dentro del material probatorio obrante en el expediente se encuentra lo siguiente:

a. Copia del contrato de comodato celebrado entre la AEROCIVIL (comodante) y el municipio de Tunja (comodatario) el 16 de diciembre de 2010, cuyo objeto fue que el comodante entregó al comodatario a título de comodato precario o préstamo de uso el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla. Y éste recibe al mismo título los terrenos y todas las construcciones que lo conforman. En el que se destacan las siguientes cláusulas (f. 23):

“...PARÁGRAFO PRIMERO: PROPIEDAD DEL INMUEBLE. Con el presente contrato se está entregando para uso del COMODATARIO la mera tenencia del inmueble, conservando el COMODANTE todos los derechos derivados de la propiedad del mismo, por lo cual la cesación de los efectos contractuales y la restitución de éste podrán requerirse en cualquier momento por el COMODANTE cuando se incurra en alguna de las causales de terminación anticipada previstas en la cláusula Décima Cuarta del presente contrato sin que haya lugar a indemnización alguna al COMODATARIO. TERCERA: DESTINACIÓN. El inmueble objeto del presente comodato, tiene una destinación de **servicio aeronáutico**; por lo tanto el municipio de Tunja lo destinará única y exclusivamente a actividades de funcionamiento y operación como aeropuerto...CUARTA: PLAZO DEL CONTRATO. El plazo es de CINCO (5) años, contados a partir de la fecha de suscripción del presente contrato de comodato; surtido este término si el COMODATARIO desea continuar con el inmueble en comodato, deberá presentar la solicitud respectiva con antelación mínima de tres (3) meses al vencimiento del plazo pactado, término dentro del cual el COMODANTE adelantará el estudio respectivo para la celebración del nuevo contrato...”.

b. Copia del oficio suscrito por el Alcalde de Tunja radicado ante CORPOBOYACÁ el 23 de julio de 2012, mediante el cual pide permiso para rocería de la vegetación presente en inmediaciones de los terrenos del Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja, toda vez que uno de los requerimientos inmediatos de la aeronáutica civil, “...es la limpieza de la

*vegetación presente en las zonas aledañas a la pista... en el entendido que a la fecha están aterrizando allí pequeñas aeronaves, especialmente de los equipos de fútbol que visitan la ciudad y de transporte de valores, para quienes la vegetación aledaña a la pista representa un grave riesgo aeronáutico” (f. 186).*

c. Copia de la Resolución No. 2307 de 31 de agosto de 2012, emitida por CORPOBOYACÁ, “*Por medio de la cual se otorga una autorización de aprovechamiento forestal*”, a nombre del municipio de Tunja, por una duración de 4 meses, para (f. 200 a 203):

“...llevar a cabo la limpieza a los extremos de la pista del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja, en una longitud de 60 mts en cada cabecera contados a partir del umbral de la pista, al igual que la franja de pista en una distancia de 25 mts hacia cada uno de los costados tomando como punto de referencia el eje principal de la misma, procediendo para el efecto a la eliminación de toda la vegetación de tipo arbustivo existente en el corredor de la margen derecha y los extremos de la parte nor –oriental y sur –occidental de la misma, los diferentes sectores de las zonas a intervenir fueron previamente demarcadas mediante estacado y con aerosol rojo”.

d. Copia de concepto técnico No. AFS 006-2013 emitido por CORPOBOYACÁ el 30 de mayo de 2013, realizado en virtud de la visita técnica de seguimiento a permiso de aprovechamiento forestal en plantación de Acacia y Pino en el Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de Tunja, en los siguientes términos (f. 205 a 207):

“...Requerir al señor Alcalde Doctor Fernando Flórez Espinosa, para que se sirva dar cumplimiento a las obligaciones mencionadas en la Resolución 2307 de 2012 sobre:

1. El debido manejo de residuos sólidos, como envases plásticos dispersos en área de aprovechamiento los cuales deben ser recogidos y depositados en lugares adecuados.
2. Traslado de los residuos vegetales resultado de las actividades de aprovechamiento hacia el Relleno Sanitario u otro lugar destinado por la administración municipal.

3. Realizar como medida de compensación la siembra de dos mil (2000) árboles en barrios circunvecinos que conducen al Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla.

Se sugiere técnica y ambientalmente abrir proceso administrativo de carácter sancionatorio por realizar tala y roza en una margen superior a los 25 mts en cada uno de los costados de la pista de aterrizaje e intervenir un número mayor de árboles al autorizado, por el no traslado de los residuos vegetales producto de las actividades de aprovechamiento y por causar el incendio forestal”.

e. Copia de la Resolución No. 1033 de 23 de mayo de 2014, emitida por CORPOBOYACÁ, *“por medio de la cual se inicia un proceso sancionatorio de carácter ambiental”* en contra del municipio de Tunja por desconocer las recomendaciones dadas en la Resolución No. 2307 de 2012 (fs. 208 a 201).

f. Certificación suscrita por el Jefe del Grupo de Representación Judicial y Secretario Técnico del Comité de Conciliación de la AERONÁUTICA CIVIL, el 19 de mayo de 2015, en la que se hace constar que *“...las operaciones aéreas no se vienen realizando por cuanto el aeropuerto GUSTAVO ROJAS PINILLA, entregado en comodato al municipio de Tunja, no ofrece las garantías mínimas de seguridad y la Aerocivil debió suspender la operación en desarrollo de su misión de protección a la vida de los usuarios del transporte aéreo. La U.A.E de Aeronáutica Civil, como autoridad de aviación la Aerocivil dicta normas de interés general y las mismas no pueden ser objeto de flexibilización pues pondría en peligro la seguridad de los pasajeros, tripulantes y las aeronaves. Además, no está en cabeza de la Aerocivil el ordenar a las aerolíneas establecer rutas o servicios ya que esa actividad es autónoma de las mismas y obedecen a criterios económicos de las compañías aéreas”* (f. 449).

g. Copia auténtica del contrato de obras preliminares para la remodelación de la sala de control del aeropuerto de Tunja Gustavo Rojas Pinilla, dentro del proyecto de adecuación de la sala de control y piso del aeropuerto de Tunja, contratante el municipio de Tunja, por valor de \$20.782. 171 pesos, plazo: 20 días calendario, inicio 26 de septiembre de 2012 (f. 461 a 463)

h. Copia auténtica, modificación al contrato de obras preliminares para la remodelación de la sala de control del aeropuerto de Tunja Gustavo Rojas Pinilla, dentro del proyecto de adecuación de la sala de control y piso del aeropuerto de Tunja, relativo al aumento y disminución de cantidades de obra, por valor adicional de \$4.178.062, suspensión 11 de octubre de 2012, reinicio 21 de noviembre de 2012 (f. 458 a 460).

i. Copia auténtica del informe rendido por OCENSA, objeto: obras de mantenimiento general en las instalaciones del despacho del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla, plazo: 22 días, fecha de inicio: 5 de enero de 2015, fecha de vencimiento: 30 de enero de 2015, en el que se observan varias fotografías (13) tituladas “infraestructura en franco deterioro y fuera de funcionamiento”, “instalaciones hidro-sanitarias e instalaciones eléctricas inoperantes y claramente deterioradas”, “filtraciones y deterioro de la placa de techo de las edificaciones”, “posible colapso de la estructura de las escaleras tipo caracol ubicada en la torres de control”, en el que además se indica lo siguiente (f. 464):

“...En el mes de diciembre del 2011 fue suscrito entre el municipio de Tunja y Ocesa el convenio de uso Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla para la construcción y operatividad del helipuerto. Al aludido convenio se rige por 15 cláusulas, de las cuales citamos a continuación de manera enunciativa la cláusula tercera...

CLAUSULA TERCERA – COMPENSACIÓN: 3. 1 Ocesa compensará al municipio y la Aerocivil por el uso del inmueble con la construcción de obras en beneficio exclusivo del Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de Tunja de propiedad de la Aerocivil hasta por un monto de... 87.500.000. Las obras a construir serán definidas por el municipio, con el visto bueno de la Aerocivil y su costo será tasado por Ocesa...

Con la ejecución de obras de mantenimiento general en las instalaciones de despacho del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla, Ocesa procederá a dar cumplimiento de esta cláusula...

#### ACTIVIDADES DE OBRA CIVIL

Mantenimiento de sala de despacho

1. Reparación de losas de piso deterioradas. Incluye demolición y reconstrucción en concreto ciclópeo, reconformación del terreno (nivelación) y relleno manual compactado.
2. Reconstrucción de sardinel perimetral en concreto ciclópeo. Incluye: excavación, reconformación del terreno (nivelación) y relleno manual compactado.
3. Limpieza general de las instalaciones
4. Reparación de la losa de techo – trabajo en altura. Incluye limpieza general de la superficie, nivelación con mortero y aplicación de capa impermeabilizante.
5. Instalación de cerramiento perimetral con ventanería en perfilería de PVC SERIE 2000 – Azembla y cristal de 3x4 mm laminado- trabajo en alturas. Incluye: limpieza, resanado y nivelación de los vanos donde se instalará el cerramiento (ver anexo)
6. Instalación de módulos puerta – ventana en perfilería de PVC modelo PANORAMA – Azembla y cristal de 3x4 mm laminado – trabajo en altura. Incluye: limpieza, resanado y nivelación de los vanos donde se instalarán los módulos.
7. Aplicación de pintura hífrido repelente de alta resistencia a la intemperie, 100% acrílica, excelente cubrimiento y alta adherencia, acabado terso, con alta retención del color – Koraza blanco en paredes y techo inferior de la infraestructura. Incluye limpieza, reparación y preparación de la superficie a ser pintada”

j. Oficio suscrito por el abogado contratista de la Secretaría de Desarrollo de la Alcaldía de Tunja, el 30 de octubre de 2015, en el que se consigna lo siguiente (f. 470):

“...Que este dependencia a fecha...24 de septiembre de 2015, en las instalaciones de la Alcaldía de Tunja, se reúne con funcionarios de la Aeronáutica Civil, con el fin de tratar la liquidación del contrato de comodato. Al respecto, “La Aeronáutica Civil adelantará el acta de terminación bilateral del comodato con la Alcaldía de Tunja” y “la alcaldía efectuará la revisión del cumplimiento de la normativa ambiental en los predios del aeropuerto previo a la liquidación del comodato”, acordándose mediante acta que se anexa, nueve compromisos.

Frente a esto, la Secretaría de Desarrollo adelantará las siguientes actuaciones:

Sustanciación de estudios previos para realizar contrato de COMODATO ENTRE EL MUNICIPIO DE TUNJA Y EL BATALLÓN ESPECIAL ENERGÉTICO Y VIAL No. 6 PROCER JOSE MARÍA CARBONELL DE TUNJA (BOYACÁ) y/o BRIGADA PRIMERA DEL EJERCITO NACIONAL, PARA EL USO DE LOS BIENES MUEBLES DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE TUNJA, QUE ADECUAN EL CONTEINER DE PROPIEDAD DEL EJERCITO NACIONAL, Y QUE SE DESTINARAN AL MANEJO DE LAS OPERACIONES

AERONAUTICAS EN CONDICIONES DE SEGURIDAD DE ACUERDO CON LAS NORMAS TÉCNICAS QUE REGULAN LA MATERIA A NIVEL NACIONAL Y DE PROTOCOLOS INTERNACIONALES” (f. 470).

k) Copia de acta de liquidación de comodato, retoma aeropuerto de Tunja de 24 de septiembre de 2015, no está firmada (f. 471 a 475).

l) CD que contiene inspección judicial realizada el 31 de marzo de 2016, en el que efectivamente se aprecia que las instalaciones del aeropuerto se encuentran abandonadas (sin sanitarios, bombillos, puertas, ventanas, pista sin demarcar, no hay cerramiento perimetral y canales perimetrales a la pista) y que no se presta en la actualidad ninguna actividad propia de la actividad aeroportuaria como es el caso del arribo y despegue de avionetas. También se observó en dicha diligencia que el Ejército Nacional tiene asentada una base que cumple con tareas de vigilancia del aeropuerto. Igualmente se apreció que en el predio objeto del comodato opera un helipuerto (f. 493).

m) Copia de la Resolución No. 01291 de 4 de junio de 2015, emitida por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil “*Por la cual se suspende temporalmente un permiso de operación del aeródromo*”, Gustavo Rojas Pinilla ubicado en Tunja, “*...hasta tanto se adopten por parte del explotador las medidas necesarias que garanticen la debida seguridad para el desarrollo de las operaciones aéreas en concordancia con los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, previa verificación y aceptación por parte de la Autoridad Aeronáutica*”, por las siguientes consideraciones (f. 494):

“...la autoridad aeronáutica por intermedio del grupo de aeródromos mediante comunicaciones de septiembre 30 de 2013, julio 30 y octubre 7 de 2014 requirió a la administración de la Alcaldía de Tunja para que en su calidad de explotador adopte medidas de control y mantenimiento que permitan garantizar las condiciones de seguridad para el normal desarrollo de las operaciones aéreas que se den desde y hacia dicho aeropuerto. Ante las cuales la Alcaldía guardó silencio.

Que las áreas de movimiento y de maniobra de los aeródromos, las cuales incluyen sus pistas, plataformas, calles de rodaje y zonas de seguridad están

catalogadas por el numeral 17.5.1 de los reglamentos aeronáuticos, como áreas restringidas, a las cuales no debe acceder el público, por razones de seguridad.

Que en desarrollo de la visita de inspección adelantada por las áreas técnicas de la Aerocivil los días 9 y 10 de octubre del año 2014, se constató la ausencia de medidas de seguridad, controles y procedimientos en el aeródromo GUSTAVO ROJAS PINILLA DE TUNJA, para controlar o impedir la incursión a sus áreas de movimiento, de personas, vehículos y animales de toda índole, configurándose una grave inobservancia de las normas técnicas y de seguridad operacional de la aviación por parte de la Alcaldía de Tunja en su condición de explotador, para garantizar la correcta operación del aeródromo. Hechos que son constitutivos en un grave e inminente riesgo para la seguridad aérea.

Que ante los hechos expuestos el señor Alcalde en reunión sostenida con las áreas técnicas de la Aerocivil involucradas en la visita de inspección, el día 10 de octubre de 2014 expresó de manera categórica que el municipio no está en capacidad de mantener la responsabilidad del aeropuerto como explotador, dados los alcances del comodato firmado con la Aeronáutica Civil. Por cuanto esta situación jurídica no le permite acometer recursos para su mantenimiento y conservación en criterio de los órganos de control fiscal que vigilan al municipio.

Que en atención al estado actual del aeropuerto y a lo expuesto por el señor Alcalde, se recomendó a la supervisión del comodato adelantar una evaluación del mismo y definir la situación jurídica del aeropuerto que permita a las partes intervenir y proyectar el presente y futuro del aeropuerto, evitando la configuración de responsabilidades por presunto detrimento patrimonial y riesgos asociados a la administración y operación del aeropuerto como bien de uso público.

Que mediante comunicación 2002.176-2014048791 de fecha octubre 7 de 2014 la autoridad aeronáutica por intermedio del Grupo de Aeródromos de la Subdirección General, reiteró el cumplimiento de los aspectos técnicos de seguridad previstos en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia RAC – parte 14, al señor Alcalde de la ciudad de Tunja para que en su condición de explotador garantice el debido funcionamiento del aeropuerto con el propósito de que la prestación del servicio se dé dentro de las garantías de la seguridad operacional. De la cual no se recibió respuesta por parte de la Alcaldía.

Que el día 13 de mayo del año en curso, se adelantó visita de inspección técnica al aeropuerto GUSTAVO ROJAS PINILLA por parte de un funcionario asignado al Grupo de Aeródromos de la Subdirección General, en atención a la comunicación No. S-2015-008376 DFISPO1-29 suscrita por el señor comandante de Policía del Distrito de Tunja mediante la cual informa a la entidad sobre “la publicación que realizara el periódico Boyacá siete días sobre peligros en la pista del aeropuerto de Tunja”. Constatándose una vez más el estado crítico en sus condiciones de seguridad física, cerramiento aeroportuario, mantenimiento general de la infraestructura aeroportuaria, sumado a la presencia de semovientes, cruce de vehículos, personas por las zonas de franja de pista, desechos de residuos sólidos y falta de controles en la administración del aeropuerto.

Que de conformidad con el numeral 7.2.1.10.1 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, procede la adopción de medidas preventivas, cuando se detecten hechos u omisiones que, aún sin constituir infracción, entrañen grave e inminente riesgo para la seguridad aérea, o para la vida o bienes de las personas, en relación con las actividades aeronáuticas, lo que da lugar a la adopción de medidas preventivas, tendientes a conjurar la situación de peligro creada”.

n) Copia del esquema aeroportuario Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla Tunja realizado en el 2014 por la AEROCIVIL y diagnóstico reactivación aeroportuario Gustavo Rojas Pinilla (f. 511 y anexo)

## **11.2 La decisión a tomar**

Descendiendo al fondo del presente asunto le corresponde a la Sala determinar si las autoridades accionadas han violado el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por no poner en funcionamiento el Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla ubicado en la ciudad de Tunja, exigiendo el actor popular el cumplimiento del contrato de comodato suscrito entre la AEROCIVIL y el municipio de Tunja el 16 de diciembre de 2010.

Con base en las consideraciones expuestas en los anteriores acápite se tomará la decisión para lo cual se abordará cada una de las pretensiones de la demanda. Tales pretensiones consisten en lo siguiente: i) exigir el cumplimiento del contrato de comodato celebrado entre el municipio de Tunja y la AEROCIVIL para la operación del aeropuerto; ii) que el departamento de Boyacá sea vinculado al propósito de poner en funcionamiento el aeropuerto de Tunja, con apoyo financiero e institucional; iii) ordenarle a la AEROCIVIL que coordine con SATENA para que sea el operador regular de la ruta de Tunja, y se subvencione las tarifas aeroportuarias; iv) ordenar a la AEROCIVIL que flexibilice los permisos de operación del aeropuerto; y v) que la AEROCIVIL permita y/o autorice el acuerdo entre operadores de transporte aéreo, con la misma finalidad.

1. Respecto a la primera pretensión de exigir el cumplimiento del contrato de comodato, en el sentido de que se ordene a la AEROCIVIL y al municipio de Tunja “*Reactivar el Comité operativo del comodato*”, la Sala encuentra probado lo siguiente:

- Que el contrato de comodato celebrado entre la AEROCIVIL (comodante - propietario) y el municipio de Tunja (comodatario), el 16 de diciembre de 2010, **venció el 16 de diciembre de 2015**, por cumplimiento del plazo de 5 años (f. 470).
- De la lectura del contrato se infiere que la AEROCIVIL entregó al municipio de Tunja el aeropuerto de Tunja **para que prestara el servicio aeronáutico**.
- En el contrato de comodato el comodatario tiene las siguientes obligaciones: i) Usar el bien en los términos del contrato de comodato; ii) garantizar su conservación (mantenimiento y vigilancia); y iii) Restituir el inmueble al vencimiento del término.

En el presente caso está acreditado en relación con el deber i), que el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja tiene suspendido temporalmente el permiso de operación por **incumplir las garantías mínimas de seguridad** (f. 449);

Respecto al ii) deber, se tiene que se pidió permiso de rocería de vegetación a CORPOBOYACÁ (f. 186); que se “remodeló la sala de control” (lo que es contrario a lo observado en la inspección judicial realizada el 31 de marzo de 2016) (f. 461) y que se pidió autorización de aprovechamiento forestal con el fin de limpiar los extremos de la pista del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja (f. 200);

En relación con la iii) obligación, la Sala no aprecia que el municipio de Tunja al finalizar el plazo hubiese restituido el aeropuerto a la AEROCIVIL; por el contrario, del material relacionado se observa que el ente territorial y el batallón especial energético y vial No. 6 prócer José María Carbonell De Tunja (Boyacá) y/o brigada primera del Ejército Nacional, celebraron una especie de “contrato de comodato” para uso del aeropuerto, en virtud del cual en la actualidad el Ejército tiene a cargo la seguridad del mismo.

- También está probado que en diciembre de 2011, en vigencia del contrato de comodato del 16 de diciembre de 2010, el municipio de Tunja y OCENSA suscribieron un “convenio de uso” del aeropuerto, y a cambio OCENSA compensaría al municipio y a la AEROCIVIL con la construcción de obras en beneficio del aeródromo (f. 464).
- En este momento el aeropuerto opera arrendado para OCENSA, compañía que lo utiliza para la movilización de material en labores del oleoducto central y para vuelos charter, como vuelos de arribo e instrucciones del aeropuerto de Guaymaral, Cundinamarca.
- En la inspección judicial realizada el 31 de marzo de 2016, se evidenció que **las instalaciones del aeropuerto se encuentran abandonadas (sin sanitarios, bombillos, puertas, ventanas, pista sin demarcar, no hay cerramiento perimetral y canales perimetrales a la pista)** y que no se presta en la actualidad el servicio público aéreo a los habitantes de la ciudad de Tunja (f. 493).

Hecho este recuento fáctico, la Sala recuerda que la acción popular procede respecto a hechos de naturaleza contractual cuando la existencia o la ejecución de un contrato estatal **amenace o vulnere los derechos y los intereses colectivos**. Caso en el que el juez popular puede adoptar las medidas

necesarias para hacer cesar la amenaza o la vulneración de los mismos, sin que ello implique que pueda anular el contrato u acto administrativo, toda vez que **las acciones populares no pueden tener idéntico objeto procesal al de las acciones de controversias contractuales.**

Analizado el material probatorio está claro que en la actualidad no es viable ordenar el cumplimiento del contrato de comodato, como quiera que su plazo se encuentra vencido. Y en el caso de que no lo estuviera, tampoco se podría ordenar su observancia porque **las acciones populares no pueden tener idéntico objeto procesal al de las acciones de controversias contractuales.**

Por ende, en el presente caso la acción popular no es el medio para lograr la ejecución de obligaciones pactadas por la AEROCIVIL y el municipio de Tunja dentro de un negocio jurídico que hoy en día no existe, como quiera que le corresponde dicha tarea al juez contractual, quien determinará si las obligaciones pactadas se ejecutaron o no adecuadamente.

No obstante, la Sala observa varias irregularidades en los contratos celebrados con OCENSA y el citado batallón-, razón por la que se compulsarán copias a la Contraloría Departamental y a la Procuraduría Regional de Boyacá, con la finalidad de que analicen el proceder del municipio de Tunja, toda vez que dispuso de un bien dado en comodato como si fuera de su propiedad, aunado a que en el expediente reposan pruebas que indican que se hicieron gastos para la remodelación del aeropuerto (f. 461), empero, la inspección arrojó otros resultados en los que se ve un total abandono de la edificación.

Para la Sala está claro que el municipio de Tunja incumplió como comodatario las citadas obligaciones, en particular, la de garantizar la conservación del aeropuerto, respecto de las cuales la AEROCIVIL tampoco exigió su acatamiento de manera categórica.

En efecto, la AEROCIVIL contribuyó con su desidia al deterioro del aeropuerto, porque teniendo en sus manos la opción de revocar el contrato de comodato unilateralmente, por mal manejo en el uso o mantenimiento del aeropuerto, no lo hizo. Luego, es evidente que incumplió el deber de supervisión del contrato (f. 464), razón por la que se compulsarán copias a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación con la finalidad de que determinen si hay lugar a imponer las condignas sanciones ante el evidente detrimento patrimonial.

2. La segunda pretensión consiste en que se le ordene al departamento de Boyacá a vincularse al propósito de poner en funcionamiento el aeropuerto de Tunja, con apoyo financiero e institucional.

Analizadas las pruebas obrantes en el expediente no se observa que el departamento de Boyacá haya vulnerado o puesto en peligro el derecho colectivo al acceso al servicio público aéreo, toda vez que está plenamente probado que el propietario del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja es la AEROCIVIL, entidad que en el 2010 suscribió con el municipio de Tunja un contrato de comodato por cinco (5) años, que vencieron el 16 de diciembre de 2015.

Luego, está acreditado que el servicio público de transporte aéreo debía ser prestado en vigencia del contrato de comodato por el municipio de Tunja, y una vez restituido el inmueble a la AEROCIVIL, esta última tenía que garantizarlo, no el departamento de Boyacá.

Se agrega que si bien el artículo 16 de la Ley 105 de 1993 consagra que los aeropuertos hacen parte de la infraestructura departamental de transporte, lo son en la medida que sean de su propiedad o que sean transferidos al departamento. Por tal razón, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en favor del departamento de Boyacá.

3. En relación con la tercera pretensión de ordenar a la AEROCIVIL que coordine con SATENA para que sea el operador regular de la ruta de Tunja, y se subvencionen las tarifas aeroportuarias, la Sala estima que dicha petición si resulta viable, toda vez que tal como quedó establecido en acápite precedente a SATENA le compete colaborar con la AEROCIVIL en la ejecución de una política y planes en materia de transporte aéreo para las **regiones menos desarrolladas**, en las que por ejemplo no se pueda acceder al servicio público aéreo por falta de una infraestructura que reúna las condiciones de seguridad, o por razones económicas ninguna aerolínea quiera prestarlo, como es el caso de la ciudad de Tunja donde no se presta a sus habitantes el servicio público aéreo porque el permiso de operación del aeródromo del ente territorial se encuentra suspendido por la AEROCIVIL.

Además, se accede a la pretensión de la acción popular porque es a través de SATENA que se garantiza la prestación de un servicio que no podría prestarse por razones económicas, primando en este caso los derechos de los usuarios – habitantes de la ciudad de Tunja-.

Por lo tanto, se ordenará a la AEROCIVIL que una vez el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla cuente con permiso de operación, coordine los servicios de SATENA con otros operadores de transporte aéreo existentes en Boyacá - Sogamoso- para lograr que se preste eficientemente el servicio público aéreo en el mencionado aeródromo.

Además, se ordenará a la AEROCIVIL que una vez el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de Tunja cuente con permiso de operación, coordine con la empresa SATENA el trámite para aprobarle la operación respecto de una ruta nacional no servida, como es el caso de la de Tunja.

Respecto a subvencionar las tarifas aeroportuarias, está plenamente acreditado que el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Hacienda, pueden hacerlo a favor de la empresa SATENA, ya que es una empresa pública.

Por tal razón, se ordenará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que una vez entre a operar el aeropuerto de Tunja subvencione las tarifas aeroportuarias de SATENA.

4. En relación con ordenar a la AEROCIVIL que flexibilice los permisos de operación, está claro para la Sala que dicha petición no es procedente.

Ciertamente, la AEROCIVIL, como autoridad de la aviación, dicta normas generales que no pueden flexibilizarse en virtud del principio de seguridad, que es prioridad en el servicio aéreo.

No es posible entonces ordenarle que los requisitos para otorgar los permisos de operación para los aeropuertos y para las empresas que prestan el servicio sobre rutas áreas determinadas, sean más laxos, toda vez que la prestación del servicio público aéreo es una **actividad de suyo peligrosa** y se refiere a un mercado económico, razones por las que está altamente intervenido por el Estado, con inspección, control y vigilancia de la AEROCIVIL.

Por ello, se fijan con rigor los requisitos para poder obtener los respectivos permisos de operación respecto a rutas aéreas o de funcionamiento de un aeródromo, que están dirigidos a todos los aeropuertos del país y a cada una de las empresas que prestan o quieren prestar el servicio aéreo, en aras de garantizar **el acceso al servicio en condiciones de seguridad**.

En consecuencia, hasta que la AEROCIVIL –como propietario del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja-, no garantice que dicho bien

inmueble cumple las condiciones para realizar operaciones aéreas en condiciones de seguridad, no tendrá permiso de operación.

5. Respecto a la quinta pretensión de ordenar a la AEROCIVIL que permita y/o autorice el acuerdo entre operadores de transporte aéreo, la Sala manifiesta que dicha entidad puede aprobar a solicitud de las empresas de servicios aéreos acuerdos entre ellas para prestar el servicio.

Luego, si se llegaren a radicar las respectivas peticiones, la AEROCIVIL tendría que estudiar si las mismas son viables o no. Por esa razón, no es posible impartir una orden perentoria en este sentido, toda vez que en la actualidad se desconoce si hay solicitudes con dicha finalidad y si las mismas cumplen los requisitos.

6. Una vez resueltas las pretensiones de la demanda la Sala estudiará en términos generales si en el presente caso se ha vulnerado el derecho colectivo al acceso al servicio público aéreo por no prestarse en la ciudad de Tunja, ante la falta de una infraestructura que cumpla los requisitos y exigencias o condiciones técnicas.

Ya se precisó atrás que el transporte público aéreo es, por mandato de la ley, un **servicio público esencial**, por consiguiente, la regla general es que **todos los habitantes del país puedan acceder a él**, al estar vinculado estrechamente con la satisfacción de derechos fundamentales como la libertad de locomoción, el trabajo, la educación y la salud y porque definitivamente a través de aquél se lograría para el caso de Tunja, mejorar la calidad de vida de sus habitantes, trayendo consigo desarrollo, solo admitiendo restricciones que deben ser excepcionales, como son las dirigidas a que se preste de forma adecuada y eficiente, es decir, en **condiciones de seguridad**.

En atención a lo cual la Sala considera que si bien las medidas que están dirigidas a lograr la seguridad en el transporte aéreo son compatibles con la Constitución Política, como por ejemplo proferir actos administrativos suspendiendo los permisos de operación de un aeropuerto porque su infraestructura no cumple las condiciones de seguridad (f. 494)<sup>75</sup>, las mismas se adoptan con la finalidad de que se permitan el acceso en condiciones de seguridad, para lo cual el propietario del aeródromo tiene que hacer las inversiones respectivas para volver a operar.

En efecto, no escapa a la Sala que el aeropuerto de Tunja para entrar a funcionar debe ser objeto de impostergables obras civiles de recuperación, las cuales deben estar en cabeza de la AEROCIVIL como propietaria de esa terminal de transporte aéreo.

Por ello se le impartirá a la AEROCIVIL la orden de que en el término de un año contado desde la notificación de la presente providencia, haga efectiva la inversión anunciada oficialmente en la suma de \$1.093 millones de pesos, con el fin de hacer operativo el aeropuerto de la ciudad de Tunja<sup>76</sup>.

Al efecto, tal como sucedió con el municipio de Sogamoso, la AEROCIVIL podrá, si a bien lo tiene, celebrar convenios interadministrativos que considere pertinentes.

Además, en aras de garantizar el acceso al servicio público aéreo y que su prestación sea eficiente y oportuna para todos los habitantes del Tunja o que estén por tránsito por la capital del departamento, se ordenará a la AEROCIVIL como propietario del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja, que dentro del año siguiente a la notificación del fallo, haga

<sup>75</sup> Resolución No. 01291 de 4 de junio de 2015

<sup>76</sup> Revista -Informe de gestión 2010- 2016, vicepresidencia de la república. Pag. 48

todo lo que esté a su alcance para lograr que dicho aeropuerto cuente nuevamente con permiso de operación, garantizando que las instalaciones y servicios de infraestructura aeronáutica sean suficientes para que pueda operar la aviación civil en condiciones de **seguridad**.

Previo a ello, el municipio deberá restituir formalmente el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja, a la AEROCIVIL, para ello se concederá un término de 60 días siguientes a la notificación de esta sentencia.

Por las razones expuestas se protegerá el derecho colectivo al acceso al servicio público aéreo, vulnerado por la AEROCIVIL y el municipio de Tunja.

Finalmente, se declarará probada la excepción invocada por CORPOBOYACÁ como “*ausencia de elementos que estructuren responsabilidad*” y las propuestas por el departamento de Boyacá como “*ausencia de elementos objetivos necesarios para reclamar al departamento de Boyacá la prestación del servicio transporte aéreo*” y de “*inexistencia de causa para demandar al departamento*”, como quiera que en el presente caso es evidente que la responsabilidad por omisión en la vulneración del derecho colectivo al acceso al servicio público aéreo recae es sobre el municipio de Tunja y la AEROCIVIL.

En mérito de lo expuesto, la Sala 2 de Decisión de Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**PRIMERO. DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas por la AEROCIVIL de “*indebida acción e inepta demanda*”, de “*falta de*

*legitimación en la causa por pasiva”, “falta de legitimación en la causa por activa” y “hechos u omisiones de terceros” y la denominada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como “falta de legitimación en la causa por pasiva”, por las razones expuestas.*

**SEGUNDO. DECLARAR PROBADAS** la excepción invocada por CORPOBOYACÁ como *“ausencia de elementos que estructuren responsabilidad”*; y las propuestas por el departamento de Boyacá como *“ausencia de elementos objetivos necesarios para reclamar al departamento de Boyacá la prestación del servicio transporte aéreo”* y de *“inexistencia de causa para demandar al departamento”*, por las razones dadas.

**TERCERO. AMPARAR** el derecho colectivo al acceso al servicio público aéreo, por las razones expuestas, respecto de las actuaciones y omisiones endilgadas a la AEROCIVIL y al municipio de Tunja.

**CUARTO. ORDENAR** al municipio de Tunja que en el término de 60 días siguientes a la notificación de esta sentencia, restituya el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja a la AEROCIVIL.

**QUINTO. ORDENAR** a la AEROCIVIL, como propietario del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja, que en el término de un año contado desde la notificación de la presente providencia, haga todo lo que esté a su alcance para lograr que dicho aeropuerto cuente nuevamente con permiso de operación, garantizando que las instalaciones y servicios de infraestructura aeronáutica sean suficientes para que pueda operar la aviación civil en condiciones de **seguridad**.

**SEXTO. ORDENAR** a la AEROCIVIL, que en el término de un año contado desde la notificación de la presente providencia, haga efectiva la inversión

anunciada oficialmente en la suma de \$1.093 millones de pesos, con el fin de hacer operativo el aeropuerto de Tunja<sup>77</sup>.

**SEPTIMO. ORDENAR** a la AEROCIVIL que una vez el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de Tunja cuente con permiso de operación, coordine los servicios de SATENA con otros operadores de transporte aéreo existentes en Boyacá -Sogamoso- para lograr que se preste eficientemente el servicio público aéreo en el mencionado aeródromo.

**OCTAVO. ORDENAR** a la AEROCIVIL que una vez el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de Tunja cuente con permiso de operación, coordine con la empresa SATENA el trámite para aprobarle la operación respecto de una ruta nacional no servida, como es el caso de la de Tunja.

**NOVENO. ORDENAR** al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que una vez entre a operar el aeropuerto de Tunja, subvencione las tarifas aeroportuarias de SATENA.

**DÉCIMO. COMPULSAR** copias a la Contraloría Departamental y a la Procuraduría Regional de Boyacá, con la finalidad de que investigue la actuación del municipio de Tunja, en el manejo del comodato sobre el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla dado que en el expediente reposan pruebas de que pese a que se hicieron remodelaciones en esa terminal (f. 461), se encuentra en total abandono.

**ÚNDECIMO. COMPULSAR** copias a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación con la finalidad de que investiguen el presunto detrimento patrimonial, por parte de la AEROCIVIL en vigencia del contrato celebrado con el municipio de Tunja el 16 de

---

<sup>77</sup> Revista -Informe de gestión 2010- 2016, vicepresidencia de la república. Pag. 48

diciembre de 2010, mediante el cual se entregó en comodato el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja.

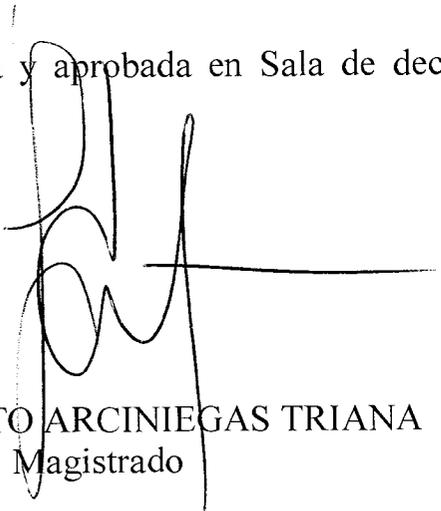
**DUODÉCIMO.** Para la verificación del cumplimiento de las decisiones que en la providencia se adoptan, conforme al artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se dispondrá la conformación de un comité conformado por los actores populares, el alcalde del municipio de Tunja, los representantes legales de la AEROCIVIL y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Procurador Provincial de Tunja quien lo presidirá, con la finalidad de que verifiquen el cumplimiento de las órdenes impartidas, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998. Para tal fin el Procurador Provincial de Tunja deberán rendir informe dentro del año siguiente.

**DÉCIMOTERCERO.** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo - Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

**DÉCIMOCUARTO.** Ejecutoriada esta providencia, procédase al archivo del expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

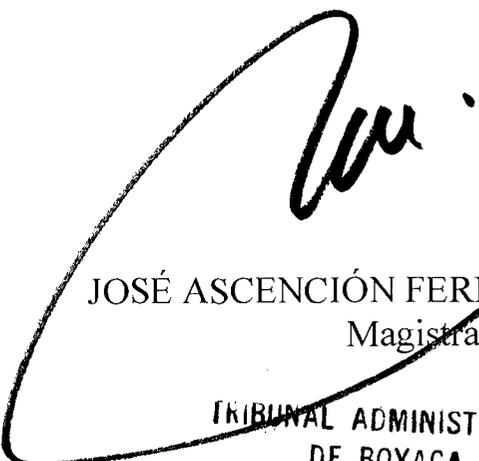
Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión No 2 de la fecha.



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA  
Magistrado

Acción: Popular  
Demandante: Armando Baena Cifuentes y otros  
Demandado: Municipio de Tunja, AEROCIVIL y otros  
Expediente: 15001-23-33-000-2014-00488-00

  
CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ  
Magistrada

  
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE BOYACA  
NOTIFICACION POR ESTADO  
El ~~caso~~ anterior se notifica por estado  
No. 114 de hoy. 27 JUL 2017  
EL SECRETARIO