

Honorable Magistrado

Guillermo Sánchez Luque

CONSEJO DE ESTADO

Sala de lo Contencioso administrativo

Sala Especial de Decisión No. 26

E. S. D.

Ref.- Intervención ciudadana – Proceso de Radicación Número: 11001-03-15-000-2020-01463-00 – Control Inmediato de Legalidad – Resolución 789 de 2020
“Por medio de la cual se desarrollan artículo del Decreto 482 de 26 de marzo de 2020” – Interviniente: José Alberto Gaitán Martínez y Juan David Duque Botero.

Los suscritos, **JOSÉ ALBERTO GAITÁN MARTÍNEZ**, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en calidad de Decano y en representación de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y **JUAN DAVID DUQUE BOTERO**, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en calidad de profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, por medio del presente escrito atendemos la cordial invitación extendida por el Honorable Consejo de Estado para intervenir en el trámite del análisis del control inmediato de legalidad de la Resolución 789 de 2020 expedida por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil con fundamento en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 185 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, para solicitar que se declare la legalidad de la Resolución 789 de 2020:

1. El control inmediato de legalidad.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, establece que las medidas de carácter general que sean adoptadas en ejercicio de la función administrativa y con ocasión del desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan.

Por su parte el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA establece que:

"Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código".

De lo anterior se sustrae que la finalidad del control inmediato de legalidad como medio jurídico dispuesto en la Constitución Política es la de prestar garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los anómalos poderes de la Rama Ejecutiva durante los estados de excepción enmarcados en el artículo 152 de la Constitución, de manera pues que le corresponde al Consejo de Estado, en este caso por tratarse de una Resolución Expedida por una autoridad del ordena nacional, llevar a cabo la verificación de las medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa y que éstas no desborden la competencia de quien las expide, la finalidad de las mismas y los límites que ha establecido la Constitución para ello.

Como lo ha dicho el Honorable Consejo de Estado, "El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción"¹

2. El contenido material de la Resolución 789 de 2020.

Los numerales 3, 4 y 5 del artículo primero de la Resolución 675 de 2006, "Por la cual se reglamentan las cauciones para garantizar el pago de las obligaciones derivadas de los

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá, 31 de mayo de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

permisos de operación y el servicio de sobrevuelos”, establecen diferentes opciones a las empresas de transporte para determinar la cuantía de la caución (artículo 3) que deben prestar a favor de la Aeronáutica Civil para amparar el cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de los respectivos permisos de operación otorgados por UAEAC; la vigencia de la misma (artículo 4); y por último consagra aquellos casos en los que la caución deberá hacerse efectiva (artículo 5).

El 17 de marzo del año en curso, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 de 2020 en el que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario. Posteriormente el 26 de marzo, se expidió el Decreto 482 de 2020, en el que se dictaron medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura dentro del Estado de Emergencia.

Ahora bien, los artículos 18, 19, 20 y 21 del Decreto 482 de 2020 adoptaron medidas respecto de la facilitación de los seguros de la industria aeronáutica; los pagos a la misma, la suspensión de cobros de infraestructura aeroportuaria y por último la suspensión transitoria del cobro de cánones de arrendamiento de los espacios objeto de explotación comercial que estén ubicados en los aeropuertos y aeródromos, a saber:

"Artículo 18. Facilitación de los seguros de la industria aeronáutica.

Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podrá modificar de manera temporal la exigencia de garantías de cumplimiento a las empresas aeronáuticas hasta el 31 de diciembre de 2021.

Artículo 19. Pagos a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica

Civil. *Durante el tiempo que dura la emergencia económica, social y ecológica, la Unidad Administrativa especial de Aeronáutica Civil podrá realizar acuerdo de pago con las empresas de transporte aéreo, otorgando plazos de los montos adecuados a la entidad hasta por el término de 6 meses después de superada la crisis que motivó la declaratoria de emergencia, por concepto de*

todas las obligaciones derivadas de los respectivos permisos de operación otorgados por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Artículo 20. Suspensión cobros infraestructura aeroportuaria. *Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, suspéndase la aplicación de nuevos cobros relacionados con la infraestructura aeroportuaria.*

Artículo 21. Suspensión transitoria de cobro de cánones de arrendamiento. *Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podrá suspender transitoriamente el cobro de los cánones de arrendamiento de los espacios objeto de explotación comercial ubicados en los aeropuertos y aeródromos no concesionados administrados por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, únicamente durante el período en que se mantenga la emergencia”.*

Conforme a lo anterior, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil expidió la Resolución 789 de 2020 “*Por la cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*” y en ella desarrolló lo correspondiente a los artículos 18, 19, 20 y 21 del Decreto 482 de 2020.

En consecuencia, el artículo primero de la Resolución 789 de 2020 modificó los numerales 3, 4 y 5 del artículo 1 de la Resolución 675 de 2006, en que tiene que ver con la cuantía de la caución que deben prestar las empresas de transporte a favor de la UAEAC, la vigencia de estas y los casos en los que deberá hacerse efectiva la caución.

El artículo 2, establece que la facturación por concepto de servicios aeronáuticos y aeroportuarios que expida la UAEAC, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Resolución 789 de 2020 deberá ser cancelada dentro de los 90 días calendario siguientes a la

fecha de emisión de la correspondiente factura, allí no se incluye el concepto de sobrevuelos y no podrá exceder a la expedición de la factura de la segunda quincena de julio de 2020.

Por último, decidió suspender transitoriamente por el tiempo de duración de la emergencia el cobro de los cánones de arrendamiento de los espacios objeto de explotación comercial ubicados en los aeropuertos y aeródromos no concesionados administrados por la UAEAC (artículo 3).

3. Análisis de los aspectos formales de la Resolución 789 de 2020

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa en señalar que un acto administrativo es *“una expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos generales y/o particulares y concretos a nivel general y/o particular y concreto”*².

Igualmente, se ha dicho que un acto administrativo se forma por la concurrencia de diferentes elementos i) el subjetivo, ii) el objetivo y iii) el formal, y es por ello que el examen que el control inmediato de legalidad es integral.

El elemento subjetivo, hace referencia al órgano competente que expide el acto administrativo, se examina la competencia de la autoridad, que en este caso está llamado a ser la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil de conformidad con lo establecido en el Decreto 260 de 2004, a saber:

“Artículo 2. Jurisdicción y competencia. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, certificar, vigilar y controlar a los proveedores de servicios a la aviación civil, el uso del espacio aéreo colombiano y la infraestructura dispuesta para ello”.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Bogotá, 30 de septiembre de 2019. Radicación número: 05001-23-31-000-2001-00780-01 (46.239).

De otra parte, el artículo 4 del Decreto 260 de 2004 hace referencia a los ingresos y patrimonio con los que cuenta la Aeronáutica Civil, entre los cuales se encuentran “3. *Las sumas, valores o bienes que la Unidad reciba por la prestación de servicios de cualquier naturaleza y demás operaciones que realice en cumplimiento de las funciones que le han sido asignada*”.

En definitiva, es la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil – UAEAC, la autoridad del orden nacional llamada a establecer las condiciones para la facilitación de los seguros de la industria aeronáutica, la forma en la que se realizarán los pagos a la Aeronáutica civil durante la emergencia económica, social y ecológica, la forma en la que se realizará la suspensión de cobros de infraestructura aeroportuaria y la suspensión transitoria del cobro de los cánones de arrendamiento de los espacios de explotación comercial que estén ubicados en aeropuertos y aeródromos.

Por su parte, el elemento objetivo del acto administrativo, se refiere a los “*presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa*”³, además de ser la relación del acto administrativo con los hechos y circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Es así, que el elemento objetivo se ve agotado y cumplido en la Resolución 789 de 2020 al señalar en la parte considerativa, las razones, hechos y motivos por las que se expide el acto administrativo, en las cuales se hace alusión a las condiciones y exigencias del transporte público, el cambio intempestivo en la demanda del transporte aéreo, todo dentro del marco de la crisis derivada de la Pandemia por el Coronavirus COVID-19 y planteando como finalidad la adopción de medidas de apoyo que permitan garantizar la estabilidad del de la industria del transporte aéreo en Colombia dado la abrupta interrupción que ha tenido.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. Bogotá, 12 de octubre de 2017. Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00007-00(19.950).

Ahora bien, la sujeción a las formas se ve cumplido mediante el requisito formal de publicación del acto administrativo, el cual se dio en el diario oficial del 31 de marzo de 2020 No. 51. 273⁴.

Por lo anterior, una vez revisada la Resolución 789 de 2020, se concluye que ésta fue expedida con el lleno de los elementos característicos de los actos administrativos, así como el cumplimiento de los requisitos exigidos legal y constitucionalmente para su expedición.

Con toda atención,

JOSÉ ALBERTO GAITÁN MARTÍNEZ

**Decano Facultad de Jurisprudencia
Universidad del Rosario**

JUAN DAVID DUQUE BOTERO

**Profesor Facultad de Jurisprudencia
Universidad del Rosario**

⁴ Diario Oficial: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/view/diariooficial/consultarDiarios.xhtml>