

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA – Regulación normativa / PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA – Alcance / PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA – Regulación normativa / PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA – Alcance / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

El Consejo de Estado ha indicado que “El principio de confianza legítima consiste en la expectativa genuina que alberga el particular, de que las reglas establecidas por el Estado para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho no sean variadas súbitamente. De acuerdo con ello, este principio se ve defraudado cuando la autoridad produce un cambio abrupto en sus comportamientos y decisiones, cambio que resquebraja la esperanza legítima que el administrado se ha fijado.” Así mismo, el referido principio ha sido desarrollado como un mecanismo que permite conciliar el conflicto entre los intereses público y privado en aquellos casos en los cuales la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Sin embargo, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones contrarios al ordenamiento jurídico, pues precisamente, el interés general se presenta como un límite imponiendo el deber a la administración de enderezar los actos u omisiones irregulares, sin atropellar los derechos fundamentales de los asociados, tales como el debido proceso administrativo, para lo cual, por ejemplo, resultaría idóneo otorgar un período razonable de transición a los particulares, con el fin de que los mismos adecuen sus actuaciones conforme al ordenamiento jurídico. En otras palabras, la confianza legítima no puede alegarse para salvaguardar actuaciones que han sido expresamente proscritas por la ley. (...) Por su parte, el principio de la seguridad jurídica también ostenta rango constitucional el cual ha sido derivado, por la Corte Constitucional, del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta, en términos generales supone una garantía de certeza la cual acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento, como el de confianza legítima y buena fe.

EMPRESA AÉREA CLASIFICADA COMO DE TRANSPORTE AÉREO COMERCIAL SECUNDARIO – Posibilidad de unir dos puntos troncales efectuando escalas intermedias / RUTAS TRONCALES / AEROPUERTO ENRIQUE OLAYA HERRERA DE MEDELLÍN – Servicios autorizados: Transporte aéreo regular secundario / UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – Suspensión de actividades de la empresa AIRES / FALSA MOTIVACIÓN – No configuración en acto de suspensión de actividades de la empresa AIRES

[L]a Sala concluye que el cargo de falsa motivación no está llamado a prosperar, pues (i) la recomendación adoptada por el Director de la entidad se fundamentó en las estadísticas que al respecto se hicieron de las cuales se evidenciaba el uso de rutas no autorizadas, obrantes en el expediente, más no en un informe inexistente; y (ii) la UAEAC no desconoció la capacidad limitada del aeropuerto al estudiar la solicitud de otra compañía área y en general, la posibilidad o no de autorizar nuevas operaciones, pues para el punto concluyó que era necesario ampliar los estudios existentes, reiterando la necesidad que se mantenga la vocación de servicio y su operación regular secundaria.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – Suspensión de actividades de la empresa AIRES / PRINCIPIOS DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA – No vulneración por decisión de suspensión de actividades de la empresa AIRES

[P]ara la Sala es claro que la compañía Aires S.A. venía operando una ruta no autorizada para el EOH, por lo que al ordenar la UAEAC la suspensión correspondiente, no vulneró los principios de la confianza legítima y seguridad jurídica, pues se reitera, no resulta acorde a derecho alegar la protección de las mencionadas garantías, frente a actuaciones que son contrarias al ordenamiento jurídico, por lo que el cargo no está llamado a prosperar.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 5 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 6 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 83 / REGLAMENTOS AERONÁUTICOS DE COLOMBIA

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA – DESCONGESTIÓN

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25000-23-24-000-2009-00348-01

Actor: AEROVÍAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. AIRES S.A

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Fallo de Segunda Instancia.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora contra la sentencia dictada el 28 de noviembre de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, que denegó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

La compañía Aerolíneas de Integración Regional S.A. –AIRES, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el

artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en contra de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil -UAEAC, con miras a obtener las siguientes declaraciones y condenas:

1.1. Pretensiones:

La parte actora solicitó en el libelo de la demanda las siguientes declaraciones:

“1. Que son nulos los actos administrativos contenidos en:

1.1. El Acto comunicado en el oficio 1062-193.1-2008025362 con el que se notifica la decisión recomendada por el Grupo Evaluador de Proyectos Aerocomerciales –GEPA- correspondiente a la sesión 043 del 20 de octubre de 2008 y adoptada por el Director General de la UAEAC.

1.2. El Acto Administrativo a que hace referencia el acta de la sesión 043 del 20 de octubre de 2008, del Grupo Evaluador de Proyectos Aerocomerciales –GEPA- en lo que tiene que ver con la decisión adoptada por el Director de la UAEAC, de ordenar la suspensión de operaciones de la sociedad AIRES S.A. desde y hacia el aeropuerto ENRIQUE OLAYA HERRERA –EOH, de la ciudad de Medellín. Acta que expresamente materializa la toma de una decisión por parte de la administración en los siguientes términos:

‘En consecuencia, el Director de la entidad acogiendo las recomendaciones del Grupo Evaluador de Proyectos Aerocomerciales, solicitó oficiar a las empresas de transporte aéreo que vienen prestando los servicios al aeropuerto Olaya Herrera en la forma antes descrita, con el fin de que en un plazo de treinta (30) días se suspenda esta operación, para lo cual deberá ajustar lo correspondiente dentro de sus sistemas de reserva y comercialización, advirtiendo a los operadores que no pueden publicitar este tipo de servicios.’

1.3. La Resolución 0852 del 2 de marzo de 2009, mediante la cual la DIRECCIÓN GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL, dispuso ‘confirmar la decisión plasmada en el acta de la sesión GEAP 43 del 20 de octubre de 2008 del Grupo Evaluador de Proyectos Aerocomerciales –GEPA-, informada al representante legal de la sociedad Aires S.A. mediante oficio 1062-193.1-2008025362 del 05 de noviembre de 2008’.

2. Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se declare que AIRES S.A. puede continuar con la operación de las frecuencias y/o rutas que la autoridad aeronáutica le prohibió realizar mediante los actos administrativos antes anotados.

3. Que se reconozca adicionalmente a favor de AIRES S.A. y a cargo de la entidad demandada el pago de los perjuicios de carácter económico que las decisiones de la autoridad le han causado, directamente derivados de la suspensión de las operaciones dispuesta en los actos administrativos acusados, en las cuantías determinadas en el acápite correspondiente de la

presente demanda o en el momento de lo que se pruebe dentro del presente proceso.

4. *Se condene en costas a la UAEAC.”*

2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró acreditados los siguientes hechos, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

2.1. La compañía Aerovías de Integración Regional S.A. transportaba pasajeros desde Bogotá hacia el aeropuerto Enrique Olaya Herrera – EOH- y regreso vía Ibagué, desde Barranquilla y Cartagena hacia este mismo aeropuerto y regreso vía Montería.

2.2. La referida compañía manifiesta haber publicitado su operación a los mencionados destinos, así como poner en conocimiento de la UAEAC su itinerario.

2.3. En sesión número 43 del 20 de octubre de 2008 el Grupo Evaluador de Proyectos Aerocomerciales –GEPA- de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil hizo una recomendación al Director de la Entidad, quien la acogió, en el sentido de *“oficiar a las empresas de transporte aéreo que vienen prestando los servicios al aeropuerto Olaya Herrera en la forma antes descrita, con el fin de que en un plazo de treinta (30) días se suspenda esta operación, para lo cual deberán ajustar lo correspondiente dentro de sus sistemas de reservas y comercialización, advirtiendo a los operadores que no pueden publicitar este tipo de servicios.”*

Lo anterior por cuanto, evidenció que algunas empresas, realizaban operaciones desde y hacia el aeropuerto EOH, vía puntos intermedios, desde ciudades no incluidas en las regiones definidas expresamente en las normas para conectar con este aeropuerto.

2.4. Mediante oficio No. 1062-193.1-2008025362 del 5 de noviembre de 2008 suscrito por el Jefe de la Oficina de Transporte Aéreo de la Aeronáutica Civil le informó al presidente de la compañía Aerovías de Integración Regional S.A. sobre lo decidido en la sesión número 43 del 20 de octubre de 2008.

2.5. Contra la anterior decisión, la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, con el fin de solicitar, de forma principal la revocatoria del acto recurrido y subsidiariamente, la

modificación del mismo, en el sentido de mantener, ofrecer, vender y comercializar su operación de conexión entre rutas secundarias uniendo puntos troncales en el aeropuerto EOH por un periodo de 1 año.

2.6. El recurso de reposición fue resuelto por medio de la Resolución No. 00852 del 2 de marzo de 2009, suscrita por el Director General de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, en el sentido de confirmar la decisión plasmada en el acta de la Sesión número 43 del 20 de octubre de 2008 y extender el plazo de forma improrrogable hasta el 20 de marzo de 2009 para dar cumplimiento a la disposición.

2.7. El representante legal de Aires S.A. mediante certificaciones del 7 de noviembre de 2008 indicó que la operación en las rutas EOH-BOG vía Ibagué, EOH-BAQ vía Montería y EOH-CTG vía Montería conllevó a la compañía la contratación de 108 trabajadores, el 11.11% de los ingresos anuales y el 13.41% de las frecuencias ofrecidas anualmente.

3. Fundamentos de derecho y concepto de la violación

La parte demandante fundamenta la presente acción en la violación por parte de la entidad accionada de los artículos 6, 13, 29, 83, 90, 91, 209 y 229 de la Constitución Política, artículos 3, 29 y 30 del Código Contencioso Administrativo –C.C.A.- y las normas del Reglamento Aeronáutico Colombiano –RAC-.

3.1. Cargo primero: falsa motivación

Al respecto, el actor manifestó que el Comité Evaluador de Proyectos Aerocomerciales de la UAEAC inició la reunión correspondiente al acta número 43 manifestando que *“en desarrollo de la evaluación general se presentó por parte del Grupo de Procedimiento de la Dirección de Servicios a la Navegación Aérea, un informe sobre la capacidad operacional del Aeropuerto Olaya Herrera, la cual fue evaluada por los asistentes a la Sesión del GEPA, concluyéndose que se hace necesario ampliar los estudios a efectos de llegar a una conclusión más firme sobre la viabilidad o no de autorizar nuevas operaciones.”*

Al respecto, puso de presente que el informe al que se hace alusión, nunca existió y que además la UAEAC reconoció tácitamente que conocía plenamente de la existencia de los vuelos desde y hacia el

EOH, pues para esa fecha pretendía tomar decisiones sobre la *“viabilidad o no de autorizar nuevas rutas”*, y que al mismo tiempo indicó que el aeródromo es de operación restringida.

3.2. Cargo segundo: violación de la confianza legítima

La parte actora manifestó que, al momento de recurrir las decisiones adoptadas por la UAEAC puso en su conocimiento que, *“con su comportamiento permisivo había, durante varios años, aceptado que más del trece por ciento (13%) de las rutas ofrecidas por la empresa estaban destinadas a la operación desde y hacia el aeropuerto EOH”*, por lo que al decidir, de forma intempestiva, sobre la suspensión de las operaciones, vulneró la confianza legítima que había generado, pues día a día la entidad autorizaba los planes de vuelo de sus aeronaves.

3.3. Cargo tercero: violación del artículo 3.6.3.4.3.5 del Reglamento Aeronáutico de Colombia Resolución No. 2450 de 1974

La demandante consideró que las operaciones le estaban permitidas por los RAC, de conformidad con el artículo 3.6.3.4.3.5 que establece que *“las empresas aéreas clasificadas como de transporte aéreo comercial secundario podrían unir dos puntos troncales, siempre y cuando lo hagan con escalas intermedias.”*

En ese sentido indicó lo siguiente:

- Los puntos troncales con escalas intermedias, siempre que una de las rutas de conexión se origine o termine en el EOH no implica una violación de la norma. El Régimen del EOH no derogó el artículo 3.6.3.4.3.5 de los RAC, y tampoco representa norma especial.
- El Régimen del EOH no prohíbe que se puedan unir puntos troncales, cuando una de las conexiones origina o termina en el EOH.
- La Resolución No. 00199 del 24 de enero de 1994 define las regiones para la operación de transporte aéreo regular secundario hacia y desde el EOH, la cual se limita a enlistar las ciudades a las que se pueden operar servicios regulares

secundarios, sin establecer una prohibición respecto de la posibilidad de conectar dichos servicios secundarios entre puntos troncales.

3.4. Cargo cuarto: violación del principio de seguridad jurídica

Lo anterior por cuanto, a juicio de la parte actora, la UAEAC permitió a AIRES S.A. ofrecer los servicios por más de 18 meses, lo cual implica una aceptación frente a la interpretación de las normas del RAC que luego modificó sin fundamento.

4. Actuaciones procesales relevantes

4.1. Auto admisorio de la demanda

Mediante auto del 11 de febrero de 2010¹ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “B” rechazó la demanda en relación con el oficio No. 1062-193.1-2008025362.

Por otro lado, admitió la acción frente a las Resoluciones No. 043 del 20 de octubre de 2008 y 0852 del 2 de marzo de 2009 proferidas por la Aeronáutica Civil.

Por lo anterior dispuso su notificación a la entidad accionada y al Agente del Ministerio Público.

4.2. Contestación de la demanda

4.2.1. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil² se opuso a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

En primer lugar, expuso que las autorizaciones otorgadas a la parte actora eran claras en el sentido de indicar que los vuelos originados en los aeropuertos de Bogotá y Barranquilla, tenían como destino Ibagué y Montería, sin que fuera posible que aquellos originados en las mencionadas ciudades y Cartagena tuvieran como destino el aeropuerto de EOH de Medellín, pues solo pueden llegar vuelos procedentes de puntos regionales bajo la modalidad de rutas secundarias.

¹ Folios 43 y 44 del cuaderno 1.

² Folios 91-110.

Así mismo indicó que en el 2002 cuando se autorizó a Aires S.A. a prestar servicios de ruta, se le indicó en oficio Gepa-067 del 15 de noviembre del 2002 que *“teniendo en cuenta que se proponen servicios entre Bogotá-Mariquita- y Medellín - Mariquita, esa empresa no podrá transportar pasajeros entre Bogotá y el Aeropuerto Enrique Olaya Herrera en conexión vía Mariquita, por cuanto la ciudad de Bogotá no está contemplada en las regiones para la operación hacia y desde el Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín.”*³

Por lo anterior, resultaba claro que la compañía aérea conocía las restricciones del aeropuerto EOH y que por lo tanto, sabía que las operaciones entre Bogotá –EOH vía Ibagué se encontraban por fuera de los permisos aprobados, ya que lo permitido era una ruta originada en Bogotá con destino Ibagué y otra ruta originada en Ibagué con destino EOH, siendo evidente que se trataban de rutas distintas.

Por otro lado, indicó que el aeropuerto EOH tiene una limitación que lo excluye de la aplicación del artículo 3.6.3.4.3.5 de los RAC, pues el aeropuerto tiene un rango exclusivamente regional, debido a su ubicación ya que está en pleno centro de la ciudad de Medellín, lo que genera situaciones de riesgo para las operaciones.

En ese sentido, las autorizaciones y permisos otorgados a Aires S.A. obedecían a las normas que rigen las operaciones desde y hacia el EOH, las cuales son de carácter especial, teniendo en cuenta que en relación con el aeropuerto EOH están definidas las regiones desde donde se pueden originar vuelos:

- Antioquia: Apartadó, Turbo, Necoclí, Chigorfó, Otú, Caucasia, El Bagre, PUERTO Berrío, Puerto Nare y Urrao.
- Chocó: Bahía Solano, Condoto, Quibdó, Acandí, Capurganá y Nuquí.
- Santander: Barrancabermeja y Bucaramanga
- Córdoba: Montelíbano y Montería.
- Viejo Caldas: Manizales, Armenia y Pereira.
- Sucre: Corozal y Tolú.
- Norte de Santander: Ocaña y Cúcuta.
- Tolima: Ibagué y Mariquita.
- Valle: Buenaventura y Tulúa.

³ Folio 92.

Así las cosas, puso de presente que los pasajeros recogidos en Bogotá debía dejarlos en Ibagué y ahí recoger nuevos pasajeros para llevarlos con destino final EOH, por lo que al estar operando desde Bogotá hacia el referido aeropuerto de Medellín, vía Ibagué, estaba transgrediendo las normas sobre las limitaciones del aeródromo.

En otras palabras, Aires S.A. tenía permiso para operar Bogotá – Ibagué e Ibagué – Medellín al aeropuerto EOH, pero no estaba autorizado para realizar la ruta Bogotá-Medellín EOH vía Ibagué. Sobre el punto resaltó que ninguna compañía está autorizada a realizar dicho trayecto, por las restricciones del aeródromo.

Adicionalmente manifestó que el EOH está limitado a operaciones secundarias, quedando prohibidas las rutas troncales y que los RAC indican cuáles son las troncales entre las que se encuentra Bogotá – Medellín –Bogotá.

Por lo anterior, a la entidad actora se le otorgaron permisos para operar las rutas Ibagué-Medellín, Montería-Medellín, mas no desde Bogotá hacía Medellín vía Ibagué, sin que fuera posible unir una ruta troncal bajo la interpretación que le dio al artículo 3.6.3.4.3.5. de los RAC, cuando adicionalmente existe una norma especial para el EOH.

Además, la accionada puso de presente que la recomendación adoptada por el GEPA se apoyó en las estadísticas que demostraban que algunas empresas venían realizando operaciones desde y hacia el aeropuerto EOH vía puntos intermedios desde ciudades no incluidas en las regiones definidas expresamente en las normas para conectar con ese aeropuerto, por lo que el acto administrativo se encontraba debidamente motivado.

Así las cosas, expuso que no es cierto que el acto administrativo estuviera fundamentado en un informe frente al cual la parte actora alega que nunca existió, pues la decisión del Grupo Evaluador se basó en las estadísticas encontradas.

En otras palabras, sí existía documentación que demostraba que la empresa estaba utilizando indebidamente el permiso que tenía aprobado por la Aerocivil, el cual corresponde a las estadísticas expresamente mencionadas en el acta del GEPA y las cuales anexó con la contestación de la demanda, frente a lo cual concluyó:

“En primer lugar, cuando en el acta se discriminan los temas tratados, en el numeral a) dice perfectamente: ‘Capacidad Operacional – Aeropuerto Enrique Olaya Herrera de Medellín’, en desarrollo del cual, en el segundo párrafo se hace alusión a esa posibilidad así: *‘Así mismo, en desarrollo de la evaluación general se presentó por parte del Grupo de Procedimientos de la Dirección de Servicios a la Navegación Aérea, un informe sobre la capacidad Operacional del Aeropuerto Enrique Olaya Herrera, la cual fue evaluada por los asistentes a la Sesión del GEPA, concluyéndose que se hace necesario ampliar los estudios a efectos de llegar a una conclusión más firme sobre la viabilidad o no de autorizar nuevas operaciones...’*, tengo que decir que esta opción se estaba considerando pero específicamente para el caso del tema de audiencia que figuran en la página 3 de la misma acta, identificado con el número 1. AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. ‘AVIANCA’, empresa que solicitaba autorización para adicionar el permiso de operaciones, para prestar un servicio de transporte aéreo nacional regular de pasajeros, carga y correo en las rutas CALI-MARIQUITA y regreso, ENRIQUE OLAYA HERRERA-MARIQUITA y regreso; ENRIQUE OLAYA HERRERA –MONTERÍA y regreso..., de tal forma que era por esa razón por la que se analizaría el tema de la viabilidad o no de autorizar nuevas operaciones, pero no era por que (sic) se estuviera considerando la posibilidad de ‘aprobarle esa ruta’ a la demandante.”

En relación con las normas que regulan las operaciones del aeropuerto EOH expuso que la Resolución 01466 del 16 de febrero de 1988 lo clasificó dentro de la categoría “F” lo cual limita el tipo de aeronaves y horario establecido.

La resolución 0199 del 24 de enero de 1994 definió las regiones para la operación de transporte aéreo regular secundario, el acto administrativo 03943 del 24 de junio de 1994 mediante el cual se adicionó el artículo primero de la anterior resolución en el sentido de incluir a la región del Tolima y ciudad de Ibagué como autorizadas, la Resolución No. 02867 del 1º de agosto de 1997 por la cual se adicionó un párrafo a la Resolución 1466 del 1988 en lo relacionado con la facultad del Director de la Aerocivil de autorizar operaciones aéreas a las distintas estipuladas, entre otras cosas, y la Resolución 02561 del 12 de julio de 2001 mediante la cual se adicionaron ciudades como regiones para la operación desde y hacia el aeródromo EOH.

En ese sentido, afirmó que las compañías aéreas tienen claridad sobre las regiones a través de las cuales se puede llegar y salir al EOH, resaltando que Bogotá no está incluida. Así mismo que la norma especial así sea anterior o posterior a la general, tiene prevalencia.

Aunado a lo anterior, informó que en el momento en que la Aerocivil se percató de la irregularidad que venía denotando la compañía Aires S.A., al comprobar que transportaba pasajeros de manera directa en la ruta Bogotá-EOH-Bogotá, sin la correspondiente autorización, el Grupo de Vigilancia Aero comercial de la entidad ordenó la apertura de una investigación y formuló cargos en su contra, proceso radicado con el número 1064-195-2008, frente al cual la parte actora guardó silencio, y el proceso culminó con el acto administrativo número 1850 del 16 de abril de 2009 mediante el cual se sancionó a Aires S.A., decisión confirmada en acto administrativo 3454 del 9 de julio de 2009, en el que únicamente se modificó la sanción impuesta.

Finalmente indicó que no se vulneró el principio de la confianza legítima, pues la actividad aérea está regulada por lo cual la parte actora conocía las limitaciones de las rutas hacia y desde el aeropuerto EOH.

4.3. Actuaciones relevantes con posterioridad a la admisión de la demanda.

4.3.1. En providencia del 17 de junio de 2010⁴ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera Subsección B resolvió tener como pruebas las aportadas con la demanda.

Igualmente, decretó la práctica de las pruebas solicitadas en la demanda, entre las que se encontraba un dictamen pericial.

Finalmente, tuvo como pruebas las aportadas con la contestación de la demanda.

4.4. Alegatos de conclusión

4.4.1. La parte actora⁵ ratificó íntegramente lo expuesto en el escrito de la demanda.

Adicionalmente indicó que no es cierto que existiera una prohibición para unir dos puntos troncales pues en los actos administrativos consta que la aerolínea SATENA opera regularmente la ruta Bogotá-EOH y a ella no le aplicaba la restricción.

⁴ Folios 141-142 del cuaderno 1.

⁵ Folios 204-218 del cuaderno 1.

Así mismo, afirmó que diariamente se le aprobaban sus operaciones, por lo que la entidad accionada conocía las rutas y que adicionalmente, si la UAEAC consideraba como contraria a los RAC su conducta, ¿por qué no suspendió su actividad de forma inmediata?

4.4.2. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil⁶ reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda, resaltando la ausencia de autorización en las rutas materia del proceso.

4.4.3. El agente del Ministerio Público, Procurador 127 Judicial II Administrativo Delegado ante el Tribunal presentó un concepto de fondo, en el que expuso lo siguiente:

Bajo su criterio, La Aeronáutica Civil incurrió en error de hecho pues la mayoría de los soportes fácticos expuestos son inexistentes:

“En cuanto a los permisos aprobados no estaban siendo utilizados en debida forma, es un error inexistente puesto que la demandada ratificó haber dado la autorización, y al dar dicha autorización con un silogismo básico, se da a entender que tenía conocimiento de dichas rutas.

La entidad afirmó por otro lado, que el informe de capacidad operacional (Fls 151 a 169) fue el fundamento o base por el cual, el director generó la orden de suspensión, en este sentido, se desglosan dos circunstancias, la primera es que la ley y como se notó en todas las fuentes del derecho, todas promulgan que dicha suspensión debe tomarse cuando se afecte el interés general, y como es de observar dicho informe en ningún momento expone dicha afectación sino por el contrario lo único que manifestó, fueron las características del aeródromo, el manual del aeródromo-OACI, la mezcla, las calles de salida, restricciones de pistas, etc., es decir temas de carácter estructural del aeropuerto, y el otro punto es que dentro de dicho informe el cual fue aportado por la autoridad administrativa se manifestó ‘En caso de considerarse alguna restricción de operaciones para una categoría de aeronaves se debe calcular nuevamente el índice de mezcla.’”

Así las cosas, bajo su criterio la entidad accionada incurrió en una contradicción al haber autorizado las rutas para luego suspender a la parte actora por utilizarlas, por lo que resulta evidente la falsa motivación y la violación del principio de la confianza legítima.

⁶ Folios 221 -224 del cuaderno 1.

En conclusión expresó que, se encuentran probados los vicios alegados pues las rutas fueron autorizadas inicialmente, por lo que se le causó un perjuicio a la accionante que debe ser reconocido.

4.5. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C⁷, mediante sentencia del 28 de noviembre de 2012⁸, denegó las pretensiones de la demanda.

Como fundamento de su decisión, expuso que la Resolución No. 01466 del 16 de febrero de 1988 dispuso en el artículo 4 los servicios autorizados a realizar en el aeropuerto EOH, por su parte el acto administrativo 00199 del 24 de enero de 1994 estableció las regiones para la operación regular desde y hacia ese aeropuerto, de lo que evidenció que no está autorizada la región de Bogotá.

Observó igualmente que, las operaciones aéreas distintas a las permitidas en las normas antes expuestas, requieren de autorización expresa del Director General de la Aeronáutica Civil, según lo prevé la Resolución No. 02867 del 1º de agosto de 1997.

De lo probado en el plenario advirtió que las operaciones para el aeródromo EOH están reguladas, no encontrándose permitida la ruta desde y hacia Bogotá, como tampoco se acreditó que la parte actora tuviera una autorización excepcional.

Frente al argumento según el cual, la actuación de la actora estaba conforme con los RAC artículo 3.6.3.4.3.5, advirtió que le asiste razón a la parte demandada respecto a insistir que las resoluciones que sirvieron de sustento a la decisión de suspensión contienen todas las posibles operaciones del terminar aéreo, como es el caso de la Resolución No. 00199 de 1994 la cual autoriza a limitar o suspender las rutas aéreas.

Así las cosas, explicó que no se trata de una interpretación de la norma, pues las actividades están expresamente regladas, para lo cual se realiza un estudio minucioso teniendo en cuenta las

⁷ A folio 236 del cuaderno 1 obra constancia secretarial de que el proceso de la referencia fue repartido en el Despacho de la Magistrada Ana María Rodríguez Alva de la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cumplimiento a lo ordenado en el Acuerdo No. PSAA12-9524 del 21 de junio de 2012.

⁸ Folios 237-567 del cuaderno 1

características de cada región, el requerimiento de conformidad con el desarrollo económico de la región, razones de seguridad, disminución sensible del servicio de transporte público, motivos de interés nacional, entre otros. Por lo que cada autorización contiene específicas condiciones de operatividad que no es posible hacer extensivas aduciendo interpretaciones respecto a posibilidades de fusión de unas generales con otras específicas.

Por lo anterior encontró que, lejos de vulnerarse el ordenamiento jurídico, la entidad accionada, en el acto número 43 del 20 de octubre de 2008 lo aplicó.

Frente a la falsa motivación, expuso que la misma quedaba desvirtuada con el análisis precedente, pues la decisión de la parte accionada estuvo amparada en las normas aplicables.

Así mismo, expuso que no comparte el argumento según el cual la sesión del 20 de octubre de 2008 fue convocada para tratar temas entre los cuales no se encontraba la suspensión recomendada, pues en realidad la misma fue instaurada para tratar temas del rol ordinario de las actividades asignadas, de conformidad con la Resolución 000840 del 10 de marzo de 2004, por lo que eran susceptibles todos los contenidos que corresponden a su competencia.

Frente al informe que la parte actora consideró inexistente, adujo lo siguiente:

“La Sala hace una lectura diferente del contenido del Acta, es así como el tema que se trató, como se ve a folio 7 del cuaderno principal, fue el de la capacidad operacional del Aeropuerto Enrique Olaya Herrera de Medellín y en él se dejó sentado que, conforme a su competencia, era necesario re direccionar la política aérea desde y hasta ese aeropuerto, en concordancia con la capacidad operacional, aeroportuaria la infraestructura del mismo, para que todas las operaciones que allí se desarrollen y en especial la operación secundaria se enmarque dentro de los parámetros normativos en cuanto a las regiones autorizadas para la prestación del servicio.

Seguidamente reseña que en desarrollo de la evaluación general se presentó por el Grupo de Procedimientos de la Dirección de Servicios de la Navegación Aérea un informe sobre la capacidad operacional del terminal de transporte en cuestión la cual fue evaluada concluyendo ‘que se hacía necesario ampliar los estudios a efectos de llegar a una conclusión más firme sobre la viabilidad o no de autorizar nuevas operaciones. El Director y demás miembros del Grupo Evaluador de Proyectos Aerocomerciales solicitaron a los funcionarios del Grupo de

Procedimientos de la Dirección de Servicios a la Navegación Aérea culminar en el más breve plazo un informe final al tema'

Es por ello que al allegar al plenario el documento contentivo de la estadística de los vuelos realizados materia de estudio de la sesión, la apoderada de la demandada advirtió que ella tenía efectos para el numeral a) del acta y no el numeral b) en el que se trató de un asunto diferente.

Nota igualmente la Sala que el informe que corre a folios 153 a 169 dice claramente que se trata del 'Informe Final' de evaluación de la capacidad del aeropuerto.

En el literal b) del acta se indicó el tema específico en él se habló de las normas relativas a las rutas autorizadas, de las estadísticas que muestran que algunas empresas vienen realizando vía puntos intermedios desde ciudades no incluidas en las regiones definidas expresamente en las normas para conectar con este terminal aéreo. Se dijo que detectaron desviaciones de tráfico de rutas troncales y secundarias, a través de puntos de conexión dentro del territorio nacional, que la generalización de estas desviaciones desborda la reglamentación existente y puede crear confusión sobre su alcance, induciendo a empresas aéreas a intensificar vuelos al EOH que no está preparado para atender una demanda creciente de tráfico aéreo, que ante tal circunstancia se estaba pensando construir uno nuevo en aras de lograr tranquilidad de los habitantes y menores niveles de ruido, y expresó puntualmente que ese desbordamiento resultaba contrario a esos propósitos y a la reglamentación restrictiva por el tema de seguridad. Precisó que las rutas troncales no incluidas en las regiones definidas en la norma no deben servirse a él, por tanto esa restricción se aplica tanto a vuelos directos como indirectos."

Por otro lado, en relación con la presunta vulneración de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, afirmó que si bien la entidad accionada suscribió los planes de vuelo de la actora, lo cierto es que en muchas ocasiones, el alto nivel de trabajo impedía la revisión concreta de cada uno de ellos, por lo que su actuación no implicaba una aceptación tácita de los mismos.

En ese sentido, afirmó que el conocimiento y autorización de los planes de vuelo, sin que existiera una autorización legal, debió ser materia de estudio por parte de las autoridades de vigilancia y control con el fin de establecer si la demandada obró en término o no al detectar la irregularidad en el procedimiento, sin embargo, expuso que de manera alguna dicha circunstancia podría entenderse como argumento para legitimar una actuación que se separa del principio de legalidad.

Tampoco compartió lo expuesto por el Ministerio Público, según el cual, con la actuación de la parte actora no se vulneró el interés general, ya que, el obrar sin soporte legal, desconociendo las normas de organización y seguridad aeroportuaria implican por sí el desmedro del ordenamiento jurídico y propicia actuaciones particulares que desbordan la actuación legitimada en la autorización previa de la entidad competente.

4.6. Recurso de apelación

Inconforme con la sentencia de primera instancia y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el apoderado judicial de la compañía Aerolíneas de Integración Regional S.A. –AIRES interpuso recurso de apelación, con el fin que se revoque dicha providencia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda⁹.

En primer lugar manifestó que el juez de primera instancia omitió pronunciarse sobre la inexistencia del informe que sustentó la decisión No. 43 del 20 de octubre de 2008 en la que se manifestó:

“En desarrollo de la evaluación general se presentó por parte del Grupo de Procedimientos de la Dirección de Servicios a la Navegación Aérea, un informe sobre la capacidad operacional del Aeropuerto Olaya Herrera, la cual fue evaluada por los asistentes a la Sesión del GEPA, concluyéndose que se hace necesario ampliar los estudios a efectos de llegar a una conclusión más firme sobre la viabilidad o no de autorizar nuevas operaciones”.

Sobre el punto afirmó que el citado informe no existía a la fecha del acta, por lo que la decisión carecía de fundamento.

En segundo lugar expuso que, la UAEAC conocía plenamente la existencia de los vuelos desde y hacia el aeropuerto EOH, por lo que inclusive para la fecha pretendía tomar decisiones sobre la viabilidad o no de autorizar nuevas operaciones.

Por lo anterior consideró que la motivación del acto es falsa, pues se adujo que las operaciones en el aeródromo eran restringidas, pero al mismo tiempo se estaba contemplando la posibilidad de autorizar nuevas rutas.

⁹ Folios 276-291 del cuaderno 1.

Así las cosas, para el actor, las razones expuestas en el acto fueron engañosas, simuladas y contrarias a la realidad.

En tercer lugar manifestó que, con el comportamiento permisivo de la UAEAC aceptó que más del 13% de los itinerarios ofrecidos por la empresa estaban destinados a la operación desde y hacia el aeropuerto EOH y al momento de decidir intempestivamente suspender tal operación, violó el principio de confianza legítima.

Por otro lado adujo que, el Tribunal de primera instancia no se pronunció sobre la falsa motivación de los actos demandados, pues solo se limitó a enunciar varias resoluciones para concluir que la ruta era ilegal, cuando el fondo del asunto no era establecer si la ruta era o no ilegal, sino si se había vulnerado el referido principio de la confianza legítima, en tanto que la accionada autorizó por más de 18 meses las operaciones de Aires S.A., conducta probada en el expediente.

4.7 Trámite de segunda instancia

Luego de haber sido concedida la apelación por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, mediante auto del 19 de junio de 2013¹⁰, la misma fue admitida a través de auto del 1º de noviembre de 2013 de la Sección Primera del Consejo de Estado¹¹.

Posteriormente, el Consejero Ponente el 24 de abril de 2014¹² le corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión.

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil ratificó todo lo anotado en el escrito de contestación de la demanda¹³. Hizo énfasis en que el objeto de la *litis* se originó en la inconformidad de la parte actora frente a su decisión de solicitarle que dejara de utilizar la ruta aérea Bogotá – Medellín EOH, vía Ibagué, pues la misma nunca le fue autorizada, por lo que la estaba usufructuando de forma irregular.

¹⁰ Folios 293-294 del cuaderno 1.

¹¹ Folio 4 del cuaderno 2.

¹² Folio 7 cuaderno 2.

¹³ Folios 8-11 del cuaderno 2.

Por su parte Aires S.A. reiteró los argumentos de la apelación¹⁴, ya que se omitió considerar la inexistencia del informe que sirvió de fundamento a la accionada para suspender sus actividades, el hecho de que la UAEAC estuvo enterada de la existencia de los vuelos desde y hacia el EOH, se estaban considerando nuevas rutas por lo cual la actividad del aeródromo no era restringida, el 13% de los itinerarios ofrecidos estaban destinados a operaciones desde y hacia el EOH, y que, el problema a resolver no era sobre la legalidad de la ruta sino sobre la vulneración al principio de la confianza legítima.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con el artículo 129 del C.C.A y con el numeral 1º del Acuerdo número 357 del 5 de diciembre de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para proferir fallo en los procesos de segunda instancia que sean remitidos por los Despachos de la Sección Primera, dentro de los cuales, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del citado acuerdo, el Despacho del doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, remitió el proceso de la referencia.

En el caso concreto la Sala precisa que limitará el análisis a lo decidido en la sentencia de primera instancia y a los argumentos expuestos en el escrito de apelación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 328 del Código General del Proceso¹⁵, de conformidad con el cual *“El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.”*

2. Cuestiones previas

2.1. Antes de resolver el recurso de apelación interpuesto se evidencia, que la UAEAC en su calidad de entidad demandada, confirió poder especial al abogado Nayib Alberto Tapia Lian para que la representara en el presente proceso, motivo por el cual se

¹⁴ Folios 12-17 del cuaderno 2.

¹⁵ Aplicable al presente asunto en virtud de lo dispuesto en el artículo 627 del Código General del Proceso y teniendo en cuenta que el término del traslado para alegar fue concedido mediante auto del 24 de abril de 2014, el presente asunto se encuentra para fallo en vigencia del Código General del Proceso (1 de enero de 2014, como lo dispone su artículo 627 y como lo definió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en auto de 25 de junio de 2014, expediente nro. 49.299, Consejero Ponente Enrique Gil Botero).

reconocerá personería jurídica a dicho profesional del derecho en los términos del poder visible a folio 24 del cuaderno 2 del expediente.

2.2. Por otro lado, el Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio manifestó impedimento para conocer y decidir en segunda instancia la acción de la referencia, comoquiera que, cuando fungió como magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", suscribió la providencia del 11 de febrero de 2011, a través de la cual se rechazó la demanda en relación con el oficio No. 1062-193.1-2008025362 y se admitió respecto de los demás actos administrativos.

El Consejero, entonces, consideró estar incurso en la causal 2ª del artículo 141 del Código General del Proceso -anteriormente contenida en el mismo numeral del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil-, cuyo texto es del siguiente tenor:

"Son causales de recusación las siguientes:

(...)

2. Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente".

Por consiguiente, en aras de garantizar plena objetividad e imparcialidad a la hora de resolver el presente asunto, se aceptará el impedimento manifestado por el doctor Carlos Enrique Moreno Rubio y le separará del conocimiento del caso.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si, de conformidad con los argumentos de la impugnación, se revoca, modifica o confirma la providencia del 28 de noviembre de 2012 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, para lo cual se deberán resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Adolecen de falsa motivación el Acta No. 043 del 20 de octubre de 2008 y la Resolución No. 0852 del 2 de marzo de 2009, expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil?

2. ¿Vulneró la UAEAC los principios de confianza legítima y seguridad jurídica al suspender las operaciones aéreas de la compañía Aires S.A en los términos establecidos en los actos administrativos demandados?

4. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala analizara los siguientes aspectos: **(i)** los principios de la confianza legítima y seguridad jurídica; **(ii)** la regulación del aeropuerto Enrique Olaya Herrera; y **(iii)** el caso en concreto.

4.1. Los principios de la confianza legítima y seguridad jurídica

La garantía de la confianza legítima encuentra su origen en la Constitución Política como desarrollo de los principios de seguridad jurídica, consagrados en los artículos 1º y 4, de respeto al acto propio y la buena fe establecido en el artículo 83 de la Carta, el cual dispone que *“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”* En ese sentido, está en cabeza de todos los administrados por lo que el Estado está obligado a procurar su garantía y protección.

El Consejo de Estado ha indicado que *“El principio de confianza legítima consiste en la expectativa genuina que alberga el particular, de que las reglas establecidas por el Estado para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho no sean variadas súbitamente. De acuerdo con ello, este principio se ve defraudado cuando la autoridad produce un cambio abrupto en sus comportamientos y decisiones, cambio que resquebraja la esperanza legítima que el administrado se ha fijado.”*¹⁶

Así mismo, el referido principio ha sido desarrollado como un mecanismo que permite conciliar el conflicto entre los intereses público y privado en aquellos casos en los cuales la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Primera Sentencia del 7 de mayo de 2015 C.P. Guillermo Vargas Ayala. Rad. 11001-03-24-000-2014-00108-00

Sin embargo, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones contrarios al ordenamiento jurídico, pues precisamente, el interés general se presenta como un límite imponiendo el deber a la administración de enderezar los actos u omisiones irregulares, sin atropellar los derechos fundamentales de los asociados, tales como el debido proceso administrativo, para lo cual, por ejemplo, resultaría idóneo otorgar un período razonable de transición a los particulares, con el fin de que los mismos adecuen sus actuaciones conforme al ordenamiento jurídico. En otras palabras, la confianza legítima no puede alegarse para salvaguardar actuaciones que han sido expresamente proscritas por la ley.

En efecto, esta Corporación ha indicado que:

“En virtud del principio de buena fe, surge también la llamada confianza legítima, que exige que el Estado respete las normas y los reglamentos previamente establecidos, de modo que los particulares tengan certeza frente a los trámites o procedimientos que deben agotar cuando acuden a la administración. El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsibles. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, pues, de todos modos, la administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta cuando, por ejemplo, advierte que la actuación del particular es contraria al ordenamiento jurídico... Entonces, en consideración al principio de confianza legítima, las autoridades deben ser coherentes en sus actuaciones, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas o reconocidas, sin que eso limite las facultades que tiene la administración para modificar justificadamente sus decisiones. **Empero, la confianza legítima tampoco ampara las situaciones irregulares o ilegales, por cuanto en esos casos el Estado conserva la potestad de revisar las actuaciones, al punto que puede modificarlas y afectar el derecho adquirido de manera irregular, esto es, en contra del ordenamiento jurídico.**”¹⁷ (Negrilla fuera de texto)

Sobre el punto, la Corte Constitucional ha establecido que “*En esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su*

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 26 de febrero de 2015. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicación No. 11001-03-15-000-2014-01114-01(AC).

conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario. Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación.”¹⁸

Por su parte, el principio de la seguridad jurídica también ostenta rango constitucional el cual ha sido derivado, por la Corte Constitucional, del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta, en términos generales supone una garantía de certeza la cual acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento, como el de confianza legítima y buena fe.

4.2. Los RAC y la regulación del aeropuerto Enrique Olaya Herrera de Medellín

Los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia –RAC-, vigentes para la época de los hechos, establecen en el artículo 3.6.3.4.3.5 que las empresas aéreas clasificadas como de transporte aéreo comercial secundario¹⁹ podrán unir dos puntos troncales, siempre y cuando lo hagan con escalas intermedias.

Por su parte, el artículo 3.6.3.4.3.2. de los RAC indica cuales son rutas troncales:

- Bogotá - Cali – Bogotá
- Bogotá – Medellín – Bogotá

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-131 del 19 de febrero de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

¹⁹ 3.6.3.3.1.4. Transporte aéreo comercial secundario: El transporte aéreo comercial secundario es el que se realiza en las rutas no calificadas como troncales por la Aerocivil. Sin embargo las empresas podrán desarrollar servicios en rutas troncales cuando así lo autorice expresamente la Autoridad Aeronáutica por razón de especial conveniencia pública.

- Bogotá – Barranquilla – Bogotá
- Bogotá - Bucaramanga – Bogotá
- Bogotá – Pereira – Bogotá
- Bogotá - Cartagena – Bogotá
- Bogotá - Cucuta – Bogotá
- Bogotá - Santa Marta – Bogotá
- Bogotá - Montería – Bogotá
- Cali - Medellín – Cali

La Resolución No. 01466 del 16 de febrero de 1989 “*Por la cual se reglamenta el Decreto 264 del 6 de febrero de 1.988*” estableció, entre otras cosas que, el aeropuerto EOH tiene como servicios autorizados el transporte aéreo regular secundario.

Por su parte, la Resolución No. 00199 del 24 de enero de 1994 definió las regiones para las operaciones de transporte aéreo regular secundario hacia y desde el EOH de la siguiente manera:

REGIÓN	CIUDADES
Antioquia	Apartadó, Turbo, Nocoquí, Chicordó, Otu, Caucaia, El Bagre, Puerto Berrío, Puerto Nara y Urrao
Chocó	Bahía Solano, Condoto, Quibdó, Acandí, Capurganá y Nuquí
Santander	Barrancabermeja
Córdoba	Monteliebano y Montería
Viejo Caldas	Manizales, Pereira y Armenia
Sucre	Corosal

Adicionalmente, mediante Resolución número 03943 del 24 de junio de 1994 se adicionó al artículo primero del acto administrativo antes descrito, como región Tolima y ciudad Ibagué.

Por otro lado, la Resolución No. 02867 del 1º de agosto de 1997 *“Por la cual se efectúan unas modificaciones al régimen de operaciones Aéreas en el Aeropuerto Olaya Herrera de la Ciudad de Medellín”* adicionó un párrafo al artículo cuarto de la Resolución No. 01466 de 1988 en el sentido de indicar que *“Bajo circunstancias especiales debidamente justificadas, tales como razones de seguridad, disminución sensible del servicio de transporte público, o motivos de interés nacional, el Director General de la Aerocivil podrá, con carácter excepcional, autorizar operaciones aéreas distintas a las estipuladas en este artículo.”*

Igualmente, actualizó las regiones para la operación de transporte aéreo regular secundario desde y hacia el EOH para incluir como región a Norte de Santander con la ciudad de Ocaña y agregar a Tolima, la ciudad de Mariquita.

Igualmente, la Resolución No. 02561 del 12 de julio de 2001 agregó a Bucaramanga en el departamento de Santander, Cúcuta para Norte de Santander y Tuluá y Buenaventura para el Valle.

5. El caso en concreto

La compañía demandante reprocha que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil suspendiera sus actividades desde y hacia el aeropuerto Enrique Olaya Herrera a través del Acta de Sesión número 043 del 20 de octubre de 2008, decisión confirmada en la Resolución No. 0852 del 2 de marzo de 2009, al considerar que los referidos actos administrativos adolecen de falsa motivación y vulneran los principios de seguridad jurídica así como el de la confianza legítima.

5.1. Resolución del primer problema jurídico

En el escrito de apelación, la parte actora manifestó que los actos administrativos demandados adolecen de falsa motivación por cuanto (i) para fundamentar la decisión de suspender las operaciones aéreas de la compañía Aires S.A. se basaron en un informe inexistente; y (ii) debido a que la UAEC afirmó que el EOH es de operación restringida y al mismo tiempo, estaba considerando autorizar nuevas rutas para el referido aeródromo.

5.1.1. En relación con el primer aspecto señalado en el párrafo anterior, la Sala observa, de la lectura del Acta número 043 del 20 de octubre de 2008 que la misma consideró como temas a tratar los siguientes:

- a) **La capacidad operacional del EOH**, para lo cual reiteró la necesidad de mantener su vocación de servicios para la aviación general y la operación regular secundaria *“lo que implica redireccionar la política aérea para racionalizar las operaciones desde y hacia este aeropuerto, en concordancia con la capacidad operacional, aeroportuaria, e infraestructura del mismo, para que todas las operaciones que allí se desarrollan y en especial la operación secundaria, se enmarque dentro de los parámetros de la normatividad vigentes, en cuanto a las regiones autorizadas para la prestación del servicios desde y hacia el Aeropuerto Enrique Olaya Herrera.”*²⁰

Igualmente, se indicó que:

*“en desarrollo de la evaluación general se presentó por parte del Grupo de Procedimientos de la Dirección de Servicios a la Navegación Aérea, un informe sobre la capacidad operacional del Aeropuerto Olaya Herrera, la cual fue evaluada por los asistentes a la Sesión del GEPA, concluyéndose que se hace necesario ampliar los estudios a efectos de llegar a una conclusión más firme sobre la viabilidad o no de autorizar nuevas operaciones. El Director y demás miembros del Grupo Evaluador de Proyectos Aerocomerciales solicitaron a los funcionarios del Grupo de Procedimientos de la Dirección de Servicios a la Navegación Aérea culminar en el más breve plazo un informe final sobre este tema.”*²¹

- b) **Operaciones comerciales de transporte aéreo en rutas no autorizadas**, para lo cual tuvo en cuenta las normas especiales que regulan el aeródromo, según las cuales su operación no es libre. Dicho aspecto, tuvo como punto de partida que *“Las estadísticas muestran que actualmente algunas empresas aéreas vienen realizando operaciones desde y hacia el aeropuerto Enrique Olaya Herrera, vía puntos intermedios, desde ciudades no incluidas en las regiones definidas expresamente en las normas para conectar con este aeropuerto.”*

- c) **Servicio de extinción de incendios**

²⁰ Folio 114 del cuaderno 1.

²¹ Ibidem

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que los puntos a tratar se dividieron en tres cuestiones distintas, la primera de ellas relacionada con la capacidad en general del EOH, la segunda se centró en aquellas operaciones comerciales que se llevaban a cabo en rutas no autorizadas, **situación que la entidad accionada advirtió de las estadísticas conformadas al respecto** y, finalmente, un problema relacionado con los servicios de extinción de incendios.

Ahora, teniendo en cuenta que varias aerolíneas comerciales se encontraban realizando operaciones aéreas no permitidas para el EOH *“el Director de la entidad acogiendo las recomendaciones del Grupo Evaluador de Proyectos Aerocomerciales, solicitó oficiar a las empresas de transporte aéreo que viene prestando los servicios al aeropuerto Olaya Herrera en la forma antes descrita, con el fin de que en un plazo de treinta (30) días se suspenda esta operación, para lo cual deberán ajustar lo correspondiente dentro de sus sistemas de reservas y comercialización, advirtiendo a los operadores que no pueden publicar este tipo de servicios.”*²²

La anterior decisión, le fue comunicada a la parte actora en oficio No. 1062-193.1-2008025362 del 5 de noviembre de 2008.

Así las cosas, para la Sala es claro que la recomendación adoptada por el Director de la Entidad, para suspender las actividades de la parte actora, tuvo como sustento las estadísticas desarrolladas por la el GEPA frente a la compañía Aires S.A., obrantes a folio 33 del cuaderno de anexos, en las que se evidencia las operaciones realizadas por esa aerolínea entre Bogotá –EOH –Bogotá, por lo que no le asiste razón a la accionante al afirmar que la decisión atacada se basó en un informe inexistente.

En efecto, si bien en el Acta número 43 del 20 de octubre de 2008 se hizo referencia a un informe sobre la capacidad operacional del aeródromo, el cual indica el actor que nunca existió, lo cierto es que aquel se mencionó únicamente frente al tema de la capacidad operacional del mismo, más no para sustentar la existencia de operaciones comerciales de transporte aéreo en rutas no autorizadas, punto que derivó en la recomendación adoptada por el Director de la entidad, en la forma antes mencionada.

²² Folio 115 del cuaderno 1.

Por lo anterior, esta Sección considera que el cargo no está llamado a prosperar.

5.1.2. Ahora, la actora igualmente alega que la motivación del acto administrativo contenido en el Acta número 43 del 20 de octubre de 2008 es falsa, pues a su juicio, es contradictorio que la UAEAC manifestara que las operaciones al EOH eran restringidas, pero al mismo tiempo considerara la posibilidad de abrir nuevas rutas.

Sobre el particular, esta Sección observa que la compañía Aerovías del Continente Americano S.A. Avianca solicitó que se le autorizara adicionar el permiso de operación para prestar un servicio de transporte aéreo nacional regular de pasajeros, correo y carga para las siguientes rutas:

- Cali – Mariquita y regreso
- EOH – Marquita y regreso
- EOH- Montería y regreso
- Bogotá – Mariquita y regreso

Frente a la mencionada petición, la entidad consideró necesario aplazar su decisión en relación con las rutas solicitadas con origen y destino al EOH, hasta que se conocieran (i) los resultados definitivos de un estudio que realizaba el Grupo de Procedimientos de la Dirección de Servicios a la Navegación Aérea sobre la capacidad operacional del aeropuerto; y (ii) el nuevo pronunciamiento sobre una resolución que adicionaría los RAC.

En ese sentido, para la Sala es claro que la UAEAC no incurrió en el yerro alegado, pues en ningún momento desconoció la naturaleza restringida del aeropuerto, tan es así que, frente a la posibilidad de otorgar un permiso a otra compañía, prefirió en primer lugar esperar el resultado del estudio que se encontraba realizando la unidad experta, sobre la capacidad operacional del mismo.

Lo anterior en ningún caso puede entenderse, como lo quiere hacer ver la actora que, la motivación del acto es falsa al considerar nuevas operaciones y al mismo tiempo indicar que el aeródromo tiene

restricciones, pues aquellas nuevas rutas solicitadas serían sometidas precisamente a la capacidad restringida del aeropuerto.

En ese sentido, la Sala concluye que el cargo de falsa motivación no está llamado a prosperar, pues (i) la recomendación adoptada por el Director de la entidad se fundamentó en las estadísticas que al respecto se hicieron de las cuales se evidenciaba el uso de rutas no autorizadas, obrantes en el expediente, más no en un informe inexistente; y (ii) la UAEAC no desconoció la capacidad limitada del aeropuerto al estudiar la solicitud de otra compañía área y en general, la posibilidad o no de autorizar nuevas operaciones, pues para el punto concluyó que era necesario ampliar los estudios existentes, reiterando la necesidad que se mantenga la vocación de servicio y su operación regular secundaria.

5.2. Resolución del segundo problema jurídico

Por otro lado, la parte actora argumentó en el escrito de impugnación que, la UAEAC vulneró los principios de seguridad jurídica y confianza legítima pues (i) conocía plenamente de la existencia de los vuelos desde y hacia el EOH, por lo que con su comportamiento permisivo aceptó que más del 13% de los itinerarios ofrecidos por la empresa estuvieran destinados a dicha operación; y (ii) el fondo del asunto no era considerar que la ruta era ilegal, sino la conducta reiterada de la demandante pues autorizó, por más de 18 meses, las operaciones de Aires S.A. generando la creencia legítima de que sus actividades eran permitidas, independientemente de que se requirieran investigaciones internas.

5.2.1. En relación con el primero de los puntos anotados en el párrafo anterior, la Sala advierte que el representante legal de Aires S.A. mediante certificaciones del 7 de noviembre de 2008 indicó que la operación en las rutas EOH-BOG vía Ibagué, EOH-BAQ vía Montería y EOH-CTG vía Montería conllevó a la compañía la contratación de 108 trabajadores, el 11.11% de los ingresos anuales y el 13.41% de las frecuencias ofrecidas anualmente, como lo alega la parte actora tanto en la demanda como en la apelación.

Así mismo, de conformidad con lo establecido tanto en el Acta de la sesión 043 del 20 de octubre de 2008 como en la Resolución No. 00852 del 2 de marzo de 2009, conforme a las estadísticas origen-

destino tomadas desde septiembre de 2007, la empresa Aires S.A. transportaba pasajeros entre Bogotá y el EOH, situación que fue conocida por la UAEAC una vez se realizaron las mencionadas estadísticas mismas y fueron allegadas a la autoridad.

En efecto, si bien la aerolínea radicaba sus planes de vuelo en la Aerocivil, entre los cuales se encontraba la ruta Bogotá- EOH vía Ibagué, lo cierto es que debía utilizar las rutas que tenía aprobadas y por lo tanto, no le estaba permitido hacer un uso indebido a los permisos que se le habían concedido.

Sobre el punto se tiene que, la compañía Aires S.A. tenía conocimiento de las restricciones del aeropuerto EOH, ya que, además de conocer las normas que regulan el funcionamiento del mismo, la UAEAC al autorizarle el uso del aeródromo le especificó concretamente que no podía transportar pasajeros entre Bogotá y el aeropuerto Olaya Herrera de Medellín, en conexión con vías intermedias, ya que la ciudad de Bogotá no está contemplada en las regiones para la operación desde y hacia el referido aeropuerto.

Precisamente, en oficio GEPA-067 del 15 de noviembre de 2002 se le informó que *“Teniendo en cuenta que se proponen servicios entre Bogotá-Mariquita y Medellín-Mariquita, esa empresa no podrá transportar pasajeros entre Bogotá y el Aeropuerto Olaya Herrera en conexión vía Mariquita, por cuanto la ciudad de Bogotá no está contemplada en las regiones para la operación hacia y desde el aeropuerto Olaya Herrera de Medellín.”*²³

Así las cosas, el hecho de que la entidad actora tuviera más del 13% de sus itinerarios ofrecidos en las rutas que fueron suspendidas por la UAEAC, lo cierto es que tenía conocimiento de las restricciones y límites impuestos a los permisos otorgados por la Aerocivil, por lo que no le estaba permitido iniciar dichas operaciones, y en consecuencia, no le asiste razón al alegar una vulneración al principio de la confianza legítima.

En otras palabras, observa la Sala, del material probatorio obrante en el expediente que, en momento alguno la Administración creó expectativas favorables y razonables a la demandante, en torno a que las conductas constitutivas como violatorias de la reglamentación del aeropuerto Enrique Olaya Herrera, eran aceptadas o permitidas.

²³ Folio 20 del anexo.

Por el contrario, se advierte que se inició una investigación y se formularon pliegos de cargos contra la empresa Aires S.A. (proceso No. 1064-195-2008) el 17 de octubre de 2008, debido a que la misma se encontraba transportando pasajeros de forma directa entre Bogotá y el EOH, el cual culminó con una sanción impuesta a través de acto administrativo No. 01850 del 10 de abril de 2009, de multa correspondiente a 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En ese sentido, si bien se aprobaron planes de vuelo, aquello no puede ser óbice para suponer que la administración pública debía abstenerse de cumplir su deber legal de iniciar, sustanciar, tramitar y culminar, con apego al debido proceso constitucional, las investigaciones administrativas referentes a violaciones al ordenamiento jurídico, o que al hacerlo vulneraría los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

5.2.2. Por otro lado, la compañía Aires S.A. alega que la vulneración a los principios de confianza legítima y seguridad jurídica se presentó, independientemente de que la ruta de vuelo operada fuera o no ilegal.

Lo anterior por cuanto, a su juicio, la conducta reiterada de la demandante autorizó, por más de 18 meses, las operaciones de Aires S.A. en el EOH.

Al respecto, la Sala manifiesta que no le asiste razón a la parte actora al afirmar que la confianza legítima se generó, sin importar que la ruta operada estuviera o no autorizada y permitida bajo los reglamentos del aeropuerto Enrique Olaya Herrera.

En efecto, como se expuso en el acápite 4.1 de la parte motiva de esta providencia, la confianza legítima no ampara las situaciones irregulares o ilegales, por cuanto en esos casos el Estado conserva la potestad de revisar las actuaciones, al punto que puede modificarlas y afectar la situación existente de manera irregular, esto es, en contra del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, resulta indispensable establecer si la actuación de la entidad actora se encontraba cobijada por la normatividad del aeropuerto EOH, como lo estableció el juez de primera instancia.

Así las cosas, se tiene que para el plurimencionado aeródromo existe una regulación especial en virtud de la cual, sus servicios están limitados a las operaciones secundarias, entre las cuales no se incluye la región Bogotá²⁴.

REGIÓN	CIUDADES
Antioquia	Apartadó, Turbo, Nococlí, Chicordó, Otu, Caucaia, El Bagre, Puerto Berrío, Puerto Nare y Urao
Chocó	Bahía Solano, Condoto, Quibdó, Acandí, Capurganá y Nuquí
Santander	Barrancabermeja y Bucaramanga
Córdoba	Monteliebano y Montería
Viejo Caldas	Manizales, Pereira y Armenia
Sucre	Corosal y Tolú
Norte de Santander	Ocaña y Cúcuta
Tolima	Ibagué y Mariquita
Valle	Buenaventura y Tulúa

Por su parte, la Resolución No. 02867 del 1º de agosto de 1997 *“Por la cual se efectúan unas modificaciones al régimen de operaciones Aéreas en el Aeropuerto Olaya Herrera de la Ciudad de Medellín”* adicionó un párrafo al artículo cuarto de la Resolución No. 01466 de 1988 en el sentido de indicar que *“Bajo circunstancias especiales debidamente justificadas, tales como razones de seguridad, disminución sensible del servicio de transporte público, o motivos de interés nacional, el Director General de la Aerocivil podrá, con carácter excepcional, autorizar operaciones aéreas distintas a las estipuladas en este artículo.”*

Ahora, no hay prueba en el expediente que acredite que la compañía Aires S.A. tuviera un permiso especial para operar la ruta Bogotá EOH vía Ibagué, como lo venía haciendo. Por el contrario, está acreditado que transportaba pasajeros en la forma antes descrita, sin que lo anterior estuviera permitido por las regulaciones propias del aeródromo.

No ignora la Sala que los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC- establecen en el artículo 3.6.3.4.3.5 que las empresas aéreas

²⁴ Ver al respecto las Resoluciones 01466 del 16 de febrero de 1988, 0199 del 24 de enero de 1994, 03943 del 24 de junio de 1994 y 0286 del 1º de agosto de 1997, expedidas por la Aeronáutica Civil.

clasificadas como de transporte aéreo comercial secundario²⁵ podrán unir dos puntos troncales, siempre y cuando lo hagan con escalas intermedias.

Sin embargo, se resalta que dicha normatividad es de carácter general y si bien, los reglamentos del aeropuerto EOH deben guardar armonía con aquellos, lo cierto es que, en virtud de la aplicación del principio hermenéutico para la resolución de las antinomias jurídicas, la disposición especial prima sobre la general, lo que para el caso en concreto implica que, frente al aeropuerto Enrique Olaya Herrera se encuentra expresamente prohibido transportar pasajeros de regiones no autorizadas a través de vías intermedias, como lo realizaba la entidad accionante.

Teniendo en cuenta lo anterior para la Sala es claro que la compañía Aires S.A. venía operando una ruta no autorizada para el EOH, por lo que al ordenar la UAEAC la suspensión correspondiente, no vulneró los principios de la confianza legítima y seguridad jurídica, pues se reitera, no resulta acorde a derecho alegar la protección de las mencionadas garantías, frente a actuaciones que son contrarias al ordenamiento jurídico, por lo que el cargo no está llamado a prosperar.

En consecuencia, al no haberse desvirtuado la legalidad de los actos administrativos demandados, la Sala confirmará la sentencia del 28 de noviembre de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección C, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta – Descongestión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. FALLA:

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el doctor Carlos Enrique Moreno Rubio y, en consecuencia,

²⁵ 3.6.3.3.1.4. Transporte aéreo comercial secundario: El transporte aéreo comercial secundario es el que se realiza en las rutas no calificadas como troncales por la Aerocivil. Sin embargo las empresas podrán desarrollar servicios en rutas troncales cuando así lo autorice expresamente la Autoridad Aeronáutica por razón de especial conveniencia pública.

SEPARARLO del concomimiento del presente asunto, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia del 28 de noviembre de 2012 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: RECONOCER personería jurídica al abogado Nayib Alberto Tapia Lian, como representante judicial de la entidad demandada, en los términos del poder visible a folio 24 del cuaderno 2 del expediente.

CUARTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

