



**SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Respecto del acto por medio del cual se establecen agentes de recaudo para el Derecho por Conectividad en el aeropuerto José María Córdova de Rionegro / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL - Requisitos de procedencia / COMPETENCIA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL - Para crear, fijar, establecer y cobrar las tasas en materia de transporte aéreo / TASA - Los recursos provenientes de su cobro por el uso de la infraestructura de un modo de transporte se deben usar exclusivamente para ello / TASA DERECHO POR CONECTIVIDAD – Para cofinanciar el desarrollo del proyecto conexión vial Aburrá Oriente, Túnel de Oriente y desarrollo vial complementario / ACTO DE CREACIÓN DE LA TASA DERECHO POR CONECTIVIDAD – Fue suspendido al no estar circunscrito a la prestación del servicio aeronáutico o aeroportuario y relacionado con el transporte aéreo / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Procede respecto del acto que define y establece el procedimiento para el cobro de la tasa derecho por conectividad por haber sido suspendido con antelación el acto que la crea / SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Procede respecto de la Resolución 00159 de 2017**

La demandante sostuvo que el acto administrativo demandado contradice el preámbulo, en lo que a la seguridad jurídica se refiere, y los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 338 de la Constitución Política, los artículos 21 y 47 de la Ley 105 de 1993 y los artículos 2 y 5 del Decreto 260 de 2004 [...] [L]a Resolución 00159 de 18 de enero de 2017 desarrolla en detalle los criterios operativos para el cobro del “derecho por conectividad” [...]. Así mismo, la Sala Unitaria encuentra, en esta instancia, que si bien la resolución aquí enjuiciada no crea el “derecho por conectividad, sí define aspectos operativos del mismo, lo que supone una relación directa con el acto que lo creó, esto es, la Resolución nro. 02251 de 3 de agosto de 2016, cuya legalidad se está discutiendo en el proceso de nulidad bajo el radicado 11001-03-24-000-2017-0077-00, y frente a la cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional en providencia del 22 de noviembre de 2017, que fue confirmada en Sala de la Sección Primera mediante auto del 21 de febrero de 2019. En esa oportunidad se consideró que el denominado “derecho por conectividad” era una tasa que cumplía con los requisitos jurisprudencialmente definidos para la identificación de ese tributo; además, que la facultad de la AEROCIVIL para crear y recaudar tasas, tarifas o derechos previstas en los numerales 16 y 17 del artículo 5 del Decreto 260 del 28 de enero de 2004, tenía límites, que deben estar necesariamente circunscritos a la prestación del servicio aeronáutico o aeroportuario, y relacionada con el transporte aéreo, condición que no se encontró cumplida en el acto demandado. [...] Vistas así las cosas, encuentra el Despacho que dada la estrecha relación entre los aludidos actos administrativo, y como quiera que el acto aquí censurado desarrolla la Resolución nro. 02251 de 3 de agosto de 2016 en cuanto a la conceptualización de esta tasa y el procedimiento para su cobro, y que a su vez ésta última se encuentra suspendida provisionalmente por esta Sección, debe prohijarse los argumentos expuestos en providencias de 22 de noviembre de 2017 y 21 de febrero de 2019, a efectos de decretar en esta oportunidad la suspensión provisional de la Resolución nro. 00159 de 18 de enero de 2017 expedida por la AEROCIVIL.

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver providencias Consejo de Estado, Sección Primera, Radicación 11001-03-24-000-2017-00077-00, de 22 de noviembre de 2017, C.P. María Elizabeth García González; y 21 de febrero de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López.



**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCIÓN 00159 DE 2017 (18 de enero) UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL (Suspendida)

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D.C., doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00229-00**

**Actor: ASOCIACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO EN COLOMBIA - ATAC**

**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL**

**Referencia: NULIDAD**

**Referencia: ES PROCEDENTE EL DECRETO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DEFINE Y ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE COBRO DE LA TASA DENOMINADA “DERECHO DE CONECTIVIDAD” QUE DEBEN PAGAR LOS USUARIOS DEL AEROPUERTO JOSÉ MARÍA CÓRDOBA DE RIONEGRO, CON EL OBJETO DE COFINANCIAR LA CONSTRUCCIÓN DE UN TÚNEL EN EL “PROYECTO VIAL ABURRÁ ORIENTE – TÚNEL DE ORIENTE Y DESARROLLO VIAL COMPLEMENTARIO”, SI EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE LA CREÓ SE ENCUENTRA SUSPENDIDO PROVISIONALMENTE**

Corresponde a la Sala resolver la solicitud de suspensión provisional de la Resolución nro. 00159 del 18 de enero de 2017, *“Por la cual se establecen agentes de recaudo para el Derecho por Conectividad en el aeropuerto José María Córdoba Rionegro y se dictan otras disposiciones”*, proferida por la AEROCIVIL.

**I. La solicitud de suspensión provisional**

**1.1.** En un acápite especial de la demanda, la parte actora solicitó la suspensión provisional de la norma acusada, la cual es del siguiente tenor:

**“EL DIRECTOR GENERAL**



*En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas en el Decreto 260 del 28 de enero de 2004, artículo 5º, numeral 17 y artículo 9º, numeral 8, y la Resolución No. 02251 de 03 de agosto de 2016, y*

### **CONSIDERANDO**

- 1. Que el artículo 5 del Decreto 260 del 28 de enero del 2004, donde se especifican las funciones generales de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en su numeral 17 establece “Fijar, recaudar y cobrar las tasas, tarifas y derechos por la prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios, o los que se generen por las concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier otro tipo de ingresos o bien patrimonial”.*
- 2. Que el artículo 9º del Decreto 260 del 28 de enero de 2004, donde se especifican las funciones del Director General, establece en el numeral 8 “Fijar tasas y derechos, conceder autorizaciones, aplicar sanciones y expedir los demás actos que regulan la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil y el modo de transporte aéreo.*
- 3. Que mediante la Resolución 2251 del 3 de agosto de 2016 “Por medio de la cual se crea y establece el Derecho por Conectividad y se adiciona la Resolución N°. 04530 del 21 de Septiembre de 2007, por medio de la cual se fijan las tarifas de los derechos y las tasas cedidas al concesionario del Aeropuerto José María Córdova de Rionegro, Olaya Herrera de Medellín, Los Garzones de Montería, El Carreño de Quibdó, Antonio Roldán Betancourt de Carepa y Las Brujas de Corozal y se dictan otras disposiciones”, creó el Derecho por Conectividad con el fin de cofinanciar el desarrollo del proyecto conexión vial Aburrá Oriente – Túnel de Oriente y desarrollo vial complementario.*
- 4. El artículo Primero del resuelve de la Resolución 02251 del 3 de agosto de 2016, estableció que el sistema de recaudo se hará de conformidad con el procedimiento que defina para tal efecto de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y los términos que sobre el particular se señalen en el Convenio Interadministrativo a suscribir con el Departamento de Antioquia.*
- 5. Que mediante el Convenio Interadministrativo número 16000402H3-2016, las partes establecieron el procedimiento para el cobro del derecho de conectividad.*
- 6. Que la Gobernación de Antioquia con radicado de Aerocivil número 2017001311 del 10 de enero de 2017, solicitó modificar el procedimiento de cobro del Derecho por Conectividad, para acogerse a lo prescrito en la resolución 0012 del 5 de enero de 2015, por la cual se adicionan unas definiciones al RAC 1 y se adoptan unas normas sobre facilitación del transporte aéreo, incorporándolas al RAC 200 de los reglamentos aeronáuticos de Colombia, de acuerdo a la Ley 12 del 23 de octubre de 1947, en la cual Colombia aprobó su adhesión al convenio sobre Aviación Civil Internacional, suscrito en Chicago el 7 de diciembre de 1944, comúnmente conocido como la Convención de Chicago el 7 de diciembre de la comunidad de la aviación, y para dar cumplimiento al Convenio de la Aeronáutica Civil expidió la Resolución 0012 del 5 de enero de 2015, estableciendo los tiempos máximos de*



*salida requeridos de todos los pasajeros, tanto nacionales como internacionales a partir del momento en el cual el pasajero se presenta al primer punto de despacho en el aeropuerto hasta el momento de abordar, incluyendo todos los trámites necesarios para tal fin; entre otros el recaudo de derechos aeroportuarios y otros gravámenes, y medidas de control fronterizo se hace necesario tomar medidas para agilizar el tránsito de los pasajeros en los aeropuertos.*

7. *Que se estima procedentes acceder a la solicitud impetrada por la Gobernación del Departamento de Antioquia, y adicional a ello, ajustar y actualizar el valor de aporte económico de la UAEAC por derecho por conectividad, al valor del presente al momento de su creación mediante Resolución No. 02251 de 03 de agosto de 2016.*

*Que en mérito de lo expuesto.*

### **RESUELVE**

**Artículo 1º.** *Derecho por Conectividad. Es la obligación a cargo del pasajero a pagar el valor establecido por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en la Resolución 02251 del 3 de agosto de 2016, con el fin de asegurar y optimizar las condiciones de conectividad del Aeropuerto José María Córdova de Rionegro con el Aérea Metropolitana del Valle de Aburra.*

**Parágrafo 1.** *El valor del Derecho por Conectividad nacional e internacional fue fijado por la Aeronáutica Civil en la Resolución 02251 del 3 de agosto de 2016, dicho cobro se realizará por pasajeros salientes en vuelos nacionales e internacionales, en empresas de transporte aéreo público comercial regular o no regular.*

**Parágrafo 2.** *El trámite para la devolución o exención descrita en el artículo tercero de la Resolución 02251 del 3 de agosto de 2016, se tramitará por parte de cada pasajero ante la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, mediante documento que acredite tal calidad.*

**Artículo 2º.** *El recaudo del Derecho por Conectividad internacional podrá hacerse en dólares de los Estados Unidos de América o en pesos colombianos, utilizando la tasa representativa del mercado certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para el día en el que se efectúe el pago.*

*Para efectos del pago del Derecho por Conectividad Nacional y del Derecho por Conectividad Internacional, las aerolíneas recaudarán dicho pago en el efectivo o mediante tarjetas débito o crédito, en moneda nacional para el pago de Derechos por Conectividad nacional, y en moneda nacional o en dólares de los Estados Unidos de América para el pago del Derecho por Conectividad Internacional.*

*Las aerolíneas, cuando efectúen el recaudo del Derecho por Conectividad nacional e internacional, deberán presentar a la Gobernación de Antioquia y a la UAEAC un informe mensual sobre el movimiento de pasajeros y el recaudo del Derecho por Conectividad nacional e internacional, relacionado con los vuelos realizados el mes inmediatamente anterior. Tal informe deberá ser presentado en el*



*formato que se anexa a esta resolución y que forma parte de la misma, el cual en todo caso contendrá los siguientes elementos.*

- a) Nombre de la aerolínea.*
- b) Fecha de vuelo*
- c) Matricula de la aeronave*
- d) Número de vuelo y destino (sigla OACI del aeropuerto de destino)*
- e) Número de pasajeros que pagan Derecho por Conectividad nacional e internacional*
- f) Total de pasajeros embarcados que pagan el derecho por conectividad nacional e internacional*
- g) Nombre y firma del funcionario responsable de la información*

*Los datos anteriormente señalados serán tomados por las aerolíneas del manifiesto de peso y balance, lista de pasajeros, tiquetes de vuelo y/o pasabordos.*

*Con fundamento en la información aportada por las aerolíneas sobre el movimiento de pasajeros salientes por concepto del Derecho por Conectividad nacional e internacional, será verificada por la Gobernación de Antioquia mediante los soportes de la información presentada mensualmente por las aerolíneas, la Gobernación de Antioquia presentará mensualmente a las aerolíneas la liquidación de los valores que le deberán ser consignados por parte de las aerolíneas como consecuencias del recaudo del Derecho por Conectividad nacional e internacional.*

*Dentro de los diez (10) días calendario siguiente a la entrega de la liquidación del Derecho por Conectividad por parte de la Gobernación de Antioquia, las aerolíneas deberán consignar el valor del Derecho de Conectividad nacional o internacional en la cuenta constituida en entidad financiera por la Gobernación de Antioquia que previamente informará de acuerdo con lo dispuesto en el convenio interadministrativo.*

*En caso de mora superior a los treinta (30) días calendario, contados desde el vencimiento del plazo para el pago señalado en el artículo 5 anterior, UAEAC suspenderá a la aerolínea incumplida -previa solicitud expresa de la Gobernación de Antioquia- la presentación de servicios de planes de vuelo en el aeropuerto José María Córdova, suspensión que deberá llevarse a cabo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la recepción de la comunicación de la Gobernación relacionada con la mora en reintegro de los valores. Lo anterior salvo cuando se trate de derechos litigiosos o por razones de fuerza mayor o caso fortuito o en situaciones de emergencia o calamidad pública.*

*Aquellas personas o empresas aéreas que realicen operaciones no regulares deberán presentar la información prevista en el artículo segundo, ajustándola en lo pertinente. Estas personas o empresas aéreas dispondrán de cinco (5) días calendario, posteriormente al cierre de mes, para reportar dicha información a la Gobernación de Antioquia. Si el quinto día coincide con un día no hábil, el reporte se puede presentar el siguiente día hábil.*



**Artículo 3º.** *El valor a recaudar será el valor presente neto de CIENTO VEINTE MIL MILLONES M.CTE (\$120.000.000.000) del día de la creación del Derecho por Conectividad, mensualmente se actualizará y reajustará el saldo por recaudar utilizando la tasa DTF efectiva anual más 3 puntos descontando el valor del recaudo mensual.*

**Artículo 4º.** *La presente resolución rige a partir de su expedición.”*

Fundamentó la solicitud de suspensión provisional de la mencionada resolución en que, al establecer el Derecho por Conectividad, se trasgrede el principio de legalidad tributaria prevista en el artículo 338 de la Constitución Política y seguridad jurídica derivado del preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 ibídem, en tanto es un tributo creado por la AEROCIVIL, por fuera de las competencias atribuidas a esa autoridad administrativa en el artículo 5º del Decreto 260 de 2004 para la creación de tasas, sobretasas y derechos para la prestación de servicios aéreos o aeroportuarios, y no para financiar obras de infraestructura que no guardan relación directa con el transporte aéreo.

Argumentó que el acto acusado viola el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, en tanto el Derecho por Conectividad se cobrará a los pasajeros que usan el Aeropuerto José María Córdova de Rionegro, independientemente de si hacen uso o no del denominado “Proyecto Conexión Vial Aburrá Oriente – Túnel de Oriente”, es decir, que la financiación del proyecto estará a cargo de éstos como usuarios del servicio de transporte aéreo, en cuantía de ciento veinte mil millones de pesos (\$120.000.000.000), sin que hayan utilizado de la infraestructura vial.

Adujo que también se desconoce el artículo 47 ibídem y los artículos 2º y 5º del Decreto 260 de 2004, en la medida que ratifica la creación de una carga impositiva que no tiene relación con los servicios aeronáuticos y aeroportuarios, cuyo alcance está definido en el artículo 1808 del Código de Comercio.

## **II.- Traslado de la solicitud a las autoridades demandadas**

**2.1.** De acuerdo con el informe secretarial que obra a folio 35 del cuaderno de medidas cautelares, la AEROCIVIL no emitió pronunciamiento sobre la solicitud de suspensión provisional.



### III. Caso concreto

3.1. Ahora bien, esta Sección ha sostenido en cuanto a los requisitos para decretar la medida cautelar, lo siguiente:

*“A voces del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, «cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud». Entonces, su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado. Dice así el citado artículo:*

*«Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

1. *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
2. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
3. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
  - a) *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
  - b) *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.» (Negritas fuera del texto).*

*Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que surja del análisis del acto*



*demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados”.*

**3.2.** Del texto normativo transcrito se desprende que para el decreto de esta medida se deben encontrar acreditados los siguientes presupuestos: i) que exista solicitud de parte; ii) que de la confrontación del acto demandando con el marco normativo que se invoca como infringido o del análisis de las pruebas allegadas con la solicitud se concluya la violación del ordenamiento jurídico, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

**3.3.** La demandante sostuvo que el acto administrativo demandado contradice el preámbulo, en lo que a la seguridad jurídica se refiere, y los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 338 de la Constitución Política, los artículos 21 y 47 de la Ley 105 de 1993 y los artículos 2 y 5 del Decreto 260 de 2004, que son del siguiente tenor:

## **Constitución Política**

### **“PREÁMBULO**

*El pueblo de Colombia,*

*en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:*

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

**“Artículo 1o.** *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

**“Artículo 2o.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la*





*independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

**“Artículo 4o.** *La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”*

*Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.*

**“Artículo 5o.** *El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.”*

**“Artículo 6o.** *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”*

**“Artículo 338.** *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”*

#### **Ley 105 de 1993**

**“Artículo 21. Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la nación.** *Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.*



*Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.*

*Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.*

*Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:*

*a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;*

*b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;*

*c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;*

*d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;*

*e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.*

**Parágrafo 1o.** *La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.*

**Parágrafo 2o.** *Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.*

**Parágrafo 3o.** *Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1o.*

**Parágrafo 4o.** *Se entiende también las vías "Concesionadas".*

**Artículo 47. Funciones aeronáuticas.** *Las funciones relativas al transporte aéreo, serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial*



de Aeronáutica Civil como Entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte.

**Parágrafo.** *Suprímese dentro de la estructura del Ministerio de Transporte, la Dirección General de Transporte Aéreo de que trata el numeral 8 del artículo 10. del Decreto 2171 de 1992.”*

#### **Decreto 260 de 2004**

**“Artículo 2º. 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, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de esta con la aviación de Estado; desarrollando las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sobre la materia, contribuyendo de esta manera al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.*

*Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar las ayudas requeridas para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad. Así mismo, le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad y los de propiedad de la Nación.*

*Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad esta que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de estas o el sector privado.”*

**“Artículo 5º. Funciones de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil.** *Son funciones generales de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil, las siguientes:*

- 1. Coordinar con el Ministerio de Transporte la definición de políticas y planes generales de aeronáutica civil y transporte aéreo, dentro del plan global del transporte, propendiendo por el desarrollo aeronáutico y aeroportuario del país.*
- 2. Formular propuestas al Ministerio de Transporte para la definición de las políticas y planes generales de aeronáutica civil y transporte aéreo, dentro del plan global del transporte, propendiendo por el desarrollo aeronáutico y aeroportuario del país.*
- 3. Garantizar el cumplimiento del Convenio de Aviación Civil Internacional y sus anexos.*
- 4. Armonizar las disposiciones que promulgue la Organización de Aviación Civil Internacional con los Reglamentos Aeronáuticos Colombianos.*
- 5. Dirigir, organizar, coordinar, regular técnicamente el transporte aéreo.*



6. *Controlar, supervisar y asistir la operación y navegación aérea que se realice en el espacio aéreo sometido a la soberanía nacional.*
7. *Promover e implementar estrategias de mercadeo y comercialización que propendan por el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de los servicios del sector aéreo y aeroportuario.*
8. *Desarrollar, interpretar y aplicar en todos sus aspectos las normas sobre aviación civil y transporte aéreo y ejercer vigilancia sobre su cumplimiento.*
9. *Ejecutar las actividades necesarias para conformar, mantener, administrar, operar y vigilar la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria que sea de su competencia.*
10. *Expedir, modificar y mantener los reglamentos aeronáuticos, conforme al desarrollo de la aviación civil.*
11. *Vigilar, evaluar y controlar el cumplimiento de las normas aeronáuticas y aeroportuarias en los aeropuertos propios, concesionados, descentralizados o privados.*
12. *Propiciar la participación regional y los esquemas mixtos en la administración aeroportuaria.*
13. *Intervenir y sancionar en caso de violación a los reglamentos aeronáuticos o a la seguridad aeroportuaria.*
14. *Fijar y desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo nacional e internacional y sancionar su violación.*
15. *Desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo y sancionar su violación.*
16. *Establecer las tarifas, tasas y derechos en materia de transporte aéreo.*
17. *Fijar, recaudar y cobrar las tasas, tarifas y derechos por la prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios o los que se generen por las concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier otro tipo de ingreso o bien patrimonial.*
18. *Dirigir, organizar, operar y controlar con exclusividad y en lo de su competencia, las telecomunicaciones aeronáuticas.*
19. *Conducir en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores las relaciones con autoridades aeronáuticas de otros países y con organismos internacionales de aviación civil.*
20. *Coordinar los lineamientos con las demás entidades u organismos que tengan a su cargo funciones complementarias con la aviación y el transporte aéreo.*
21. *Propender por el perfeccionamiento, actualización y capacitación técnica del personal aeronáutico, conforme a los desarrollos tecnológicos.*



*22. Realizar todas las operaciones administrativas y comerciales para el cabal cumplimiento de su objetivo.*

*23. Fomentar y estimular las investigaciones en ciencia y en tecnología aeronáutica y aeroespacial.*

*24. Facilitar la prestación de la asistencia técnica a las entidades de derecho público internacionales o de otros países que la soliciten, bajo acuerdos de cooperación bilateral o multilateral.*

*25. Las demás que señale la ley de acuerdo con la naturaleza del modo de transporte.”*

**3.4.** Ahora bien, se observa que la Resolución 00159 de 18 de enero de 2017 desarrolla en detalle los criterios operativos para el cobro del “derecho por conectividad” creado mediante la Resolución nro. 02251 de 3 de agosto de 2016, definiendo para ello el concepto de esta obligación, los responsables de su recaudo y el procedimiento para tal fin, así como las sanciones por la mora en la devolución de estos valores a la entidad territorial beneficiaria.

Así mismo, la Sala Unitaria encuentra, en esta instancia, que si bien la resolución aquí enjuiciada no crea el “derecho por conectividad, sí define aspectos operativos del mismo, lo que supone una relación directa con el acto que lo creó, esto es, la Resolución nro. 02251 de 3 de agosto de 2016, cuya legalidad se está discutiendo en el proceso de nulidad bajo el radicado 11001-03-24-000-2017-0077-00, y frente a la cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional en providencia del 22 de noviembre de 2017, que fue confirmada en Sala de la Sección Primera mediante auto del 21 de febrero de 2019.

En esa oportunidad se consideró que el denominado “derecho por conectividad” era una tasa que cumplía con los requisitos jurisprudencialmente definidos para la identificación de ese tributo; además, que la facultad de la AEROCIVIL para crear y recaudar tasas, tarifas o derechos previstas en los numerales 16 y 17 del artículo 5º del Decreto 260 del 28 de enero de 2004, tenía límites, que deben estar necesariamente circunscritos a la prestación del servicio aeronáutico o aeroportuario, y relacionada con el transporte aéreo, condición que no se encontró cumplida en el acto demandando.

En este contexto, también evidencia el Despacho que los argumentos expuestos en esta instancia para solicitar la suspensión provisional de la Resolución nro.



00159 de 18 de enero de 2017, son los mismos esgrimidos en esa oportunidad frente a la Resolución nro. 02251 de 3 de agosto de 2016, y se refieren en esencia, a la competencia de la AEROCIVIL para establecer obligaciones tributarias como la tasa denominada “derecho por conectividad”, y en este caso, el procedimiento de cobro de ésta, con el objeto de cofinanciar la construcción de un túnel en el “*Proyecto Vial Aburrá Oriente – Túnel de Oriente y Desarrollo Vial Complementario*”, que beneficiará el tránsito entre la ciudad de Medellín y el aeropuerto José María Córdova.

Vistas así las cosas, encuentra el Despacho que dada la estrecha relación entre los aludidos actos administrativo, y como quiera que el acto aquí censurado desarrolla la Resolución nro. 02251 de 3 de agosto de 2016 en cuanto a la conceptualización de esta tasa y el procedimiento para su cobro, y que a su vez ésta última se encuentra suspendida provisionalmente por esta Sección, debe prohijarse los argumentos expuestos en providencias de 22 de noviembre de 2017 y 21 de febrero de 2019, a efectos de decretar en esta oportunidad la suspensión provisional de la Resolución nro. 00159 de 18 de enero de 2017 expedida por la AEROCIVIL.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

### **RESUELVE**

**DECRETAR** la suspensión provisional de la Resolución nro. 00159 del 18 de enero de 2017, “*Por la cual se establecen agentes de recaudo para el Derecho por Conectividad en el aeropuerto José María Córdova Rionegro y se dictan otras disposiciones*”, proferida por la AEROCIVIL, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese y cúmplase,

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado



---

Radicado: 11001 03 24 000 2015 00464 00  
Demandante: Asociación del Transporte Aéreo en Colombia – ATAC