

CONFLICTO DE COMPETENCIAS - Inexistencia: competencias complementarias para autorizar obras de infraestructura en Aeropuerto El Caraño / AERONAUTICA CIVIL - Naturaleza jurídica / CONCEJO - Reglamentación de usos del suelo municipal o distrital / LICENCIA DE CONSTRUCCION - Competencia de municipios y distritos / AERONAUTICA CIVIL - Competencias frente a obras en perímetros de aeropuertos / AEROPUERTOS - Competencias complementarias de municipios o distritos y Aeronáutica Civil para autorizar obras

Respecto del asunto materia de estudio, es de anotar que de conformidad con el acápite de los antecedentes y los fundamentos normativos que determinan las competencias del Municipio de Quibdó y de la AEROCIVIL, la Sala encuentra que realmente no se configura un conflicto positivo de competencias administrativas, como se explicará a continuación. (...) En la actualidad la autoridad aeronáutica está en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil –AEROCIVIL, entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, como lo consagra el artículo 2 del Decreto-Ley 2724 de 1993 “por el cual se modifica la estructura de la unidad administrativa especial de aeronáutica civil y se determinan sus funciones.” (...) Los municipios son competentes para expedir las respectivas licencias de construcción con el fin de proteger las normas urbanísticas, de manera que desconocer esta atribución equivaldría a violar disposiciones constitucionales como las relacionadas con la autonomía de las Entidades Territoriales y la descentralización administrativa, así como los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. (...) Es claro que para adelantar cualquier tipo de obra en terrenos urbanos se requiere la correspondiente licencia, que será expedida por el respectivo municipio, y estará sustentada por las normas urbanísticas generales y complementarias. Ello significa que en el caso que nos ocupa, para adelantar las obras de mejoramiento del aeropuerto El Caraño del Municipio de Quibdó, es necesaria la expedición de una licencia de construcción, acorde con las normas urbanísticas existentes y el POT del municipio de Quibdó. (...) La licencia urbanística que se adecua al caso concreto es la de construcción para efectos de mejoramiento (adecuación), por lo tanto es competencia del municipio expedirla con el fin de proteger las normas urbanísticas y reglamentar el uso del suelo. Estima la Sala, que si bien es cierto que la AEROCIVIL tiene la competencia específica para aprobar el desarrollo de proyectos de infraestructura aeroportuaria, así como para autorizar la ejecución de obras dentro del perímetro de cada uno de los aeropuertos existentes, sean ellos nacionales o locales, públicos o privados, tal aprobación se refiere a los aspectos aeronáuticos que se deben cumplir para el debido funcionamiento de un aeropuerto, en razón de las condiciones técnicas y de seguridad que deben darse desde el punto de vista de la aviación que es el ámbito de competencia propio de dicha entidad, sin que dicha atribución excluya la competencia de los municipios en materia urbanística. De acuerdo con lo expuesto, ambas entidades desarrollan competencias diferentes para objetos distintos, aunque deben complementarse según las funciones que correspondan a cada una. En atención al principio constitucional de colaboración, La AEROCIVIL, de acuerdo con su especialidad, desarrolla sus competencias con fundamento en los reglamentos aeronáuticos, buscando el correcto funcionamiento de aeropuertos y respetando los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial del respectivo municipio. Bajo estos parámetros la AEROCIVIL ha de haber expedido el acto administrativo de autorización para la ejecución de las obras en el aeropuerto de la ciudad de Quibdó. Por su parte, compete al municipio, el otorgamiento de las respectivas licencias de construcción, previo cumplimiento de las exigencias y obligaciones que las normas sobre usos del suelo imponen para todo tipo de obras que se ejecuten en su territorio.

NOTA DE RELATORIA: Se rectifica la doctrina expuesta en el concepto 1462 de 13 de septiembre de 2002, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sobre la competencia de los municipios y distritos respecto de la reglamentación del uso del suelo, Corte Constitucional, sentencia C-149 de 2010.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 1782 / CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 1821 / DECRETO LEY 2724 DE 1993 - ARTICULO 2 / DECRETO LEY 2724 DE 1993 - ARTICULO 5 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313 NUMERAL 7 / LEY 388 DE 1997 - ARTICULO 99 / LEY 388 DE 1997 - ARTICULO 104 / LEY 388 DE 1997 - ARTICULO 105 / LEY 810 DE 2003 - ARTICULO 2 / LEY 810 DE 2003 - ARTICULO 3 / DECRETO 564 DE 2006 - ARTICULO 1 / DECRETO 564 DE 2006 - ARTICULO 2 / DECRETO 564 DE 2006 - ARTICULO 3 / DECRETO 564 DE 2006 - ARTICULO 7

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil diez (2010)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00013-00(C)

Actor: ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE QUIBDÓ

Demandado: AERONAUTICA CIVIL

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronuncia sobre la solicitud de definición de competencias administrativas entre la Alcaldía de Quibdó y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil -AEROCIVIL.

I. ACTUACIÓN PROCESAL

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado recibió la solicitud el 20 de enero de 2010, por Secretaría se repartió y se fijó en lista por tres días, con el fin de que las partes involucradas en el conflicto y los terceros interesados presentaran sus alegatos o consideraciones. Asimismo, el 11 de febrero de 2010, la Sala dictó auto para mejor proveer oficiando a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL –AEROCIVIL para que en calidad de tercero interesado manifestara su posición con respecto a este conflicto de competencias. Cumplidos los términos fijados, presentaron sus posiciones la Alcaldía de Quibdó, la Sociedad Operadora de Aeropuertos Centro Norte S. A. AIRPLAN S. A. y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil - AEROCIVIL.

II. ANTECEDENTES

PRIMERO: El 3 de marzo de 2008, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil –AEROCIVIL, celebró contrato de concesión con la Sociedad Operadora de Aeropuertos Centro Norte S. A. –AIRPLAN S. A. con el objeto de

que ésta última, en su calidad de concesionario, se encargara de mejorar la infraestructura del Aeropuerto El Caraño de Quibdó.

SEGUNDO: Mediante oficio de 23 de abril de 2009, la Jefe de Planeamiento Físico del Municipio de Quibdó impuso sanciones administrativas de suspensión de obras y multa a la Sociedad Operadora de Aeropuertos Centro Norte S.A. AIRPLAN S. A. por la construcción del Aeropuerto El Caraño de Quibdó.

TERCERO: El 9 de julio de 2009, la Jefe de Planeamiento Físico del Municipio de Quibdó, ratificó su decisión en cuanto a la suspensión de la obra y multa, determinando que, para continuar con las obras del Aeropuerto El Caraño, AIRPLAN S.A. debía legalizar ante la citada dependencia la respectiva Licencia de Construcción.

CUARTO: En vista de lo anterior, el 17 de julio de 2009 la Gerente y Representante Legal de AIRPLAN S.A., mediante comunicación dirigida al Alcalde de Quibdó, aclaró que la autoridad competente para autorizar la ejecución de los trabajos para el mejoramiento de la infraestructura de la que hace parte el Aeropuerto El Caraño es la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil –AEROCIVIL, concluyendo que la suspensión de las obras no tenían ningún fundamento legal y advirtiendo que todo perjuicio o sobrecosto que se generara sería de su responsabilidad.

QUINTO: No obstante lo anterior, el 21 de agosto de 2009 el Alcalde de Quibdó expidió la Resolución No. 3548, por medio de la cual resolvió imponer multa a AIRPLAN S.A., operadora del Aeropuerto El Caraño de Quibdó, por un valor de ciento veinte millones quinientos cincuenta y seis mil ciento sesenta pesos (\$120.556.160.00), adicionalmente envió copia de la resolución a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para que suspendieran los servicios y finalmente ordenó la suspensión de la obras hasta tanto se tramitara la Licencia de Construcción.

SEXTO: El 27 de agosto de 2009, AIRPLAN S.A. presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 3548 de 21 de agosto de 2009 proferida por el Alcalde de Quibdó, el cual, según la Gerente y Representante Legal de la citada sociedad, está pendiente de decisión.

SEPTIMO: El 21 de septiembre de 2009 el Director General de la AEROCIVIL emitió un oficio dirigido al Alcalde de Quibdó en el que expresa las razones por las cuales no era posible que el Municipio de Quibdó le exigiera a AIRPLAN S.A., licencia de construcción para adelantar las obras de mejoramiento de la infraestructura que hace parte del Aeropuerto El Caraño, argumentando que la autoridad administrativa competente de manera exclusiva y excluyente es la AEROCIVIL.

OCTAVO: En vista de lo anterior, el 5 de octubre de 2009 la sociedad AIRPLAN S.A. formuló al Alcalde de Quibdó dos peticiones concretas: primera, dejar sin efecto los actos administrativos, tanto el de la multa como el de la suspensión de las obras; y segunda, remitir las actuaciones a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para que resuelva el conflicto positivo de competencias que se presenta entre la Alcaldía de Quibdó y la AEROCIVIL.

NOVENO: El 16 de octubre de 2009, el Representante Legal de la Sociedad Operadora de Aeropuertos Centro Norte S.A. -AIRPLAN S.A., presentó derecho de petición al Alcalde de Quibdó manifestando que no había tenido ningún tipo de

respuesta respecto el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 3548 de 21 de agosto de 2009 y la petición de remitir las actuaciones a la Sala de Consulta y Servicio Civil.

DECIMO: El 20 de octubre de 2009, Agentes de la Policía Nacional, manifestando que cumplían órdenes del Alcalde de Quibdó, suspendieron las obras de mejoramiento de la infraestructura del Aeropuerto El Caraño que venían siendo adelantadas por AIRPLAN S.A., en virtud del contrato de concesión celebrado con la AEROCIVIL.

DÉCIMO PRIMERO: El 28 de octubre de 2009, la Sociedad Operadora de Aeropuertos Centro Norte S.A. -AIRPLAN S.A., y la AEROCIVIL interpusieron acción de tutela por violación al debido proceso, argumentando que con la actuación cumplida por el municipio de Quibdó para suspender las obras de la infraestructura del aeropuerto de esa ciudad, se había violado el derecho fundamental al debido proceso.

DUODÉCIMO: A instancias del Procurador Regional del Chocó, el 9 de noviembre de 2009 se reunieron en el despacho de la procuraduría Regional, los representantes de la Administración Municipal y de la empresa AIRPLAN S. A. con el propósito de buscar una solución transitoria a la suspensión de la obra. De dicha reunión se levantó acta de conciliación en la que la Administración se comprometió a suspender los efectos de la Resolución que impuso la multa, hasta tanto la Sala de Consulta y Servicio Civil resolviera el conflicto de competencias. Se acordó el levantamiento de los sellos de cierre y la Operadora se comprometió a consignar el valor de la multa en un encargo fiduciario conjunto con la administración, a favor de la parte que resultara avante en el conflicto.

DÉCIMO TERCERO: No obstante la anterior conciliación, el proceso de tutela continuó su trámite y como resultado de la acción impetrada, mediante fallo del 17 de noviembre de 2009, el Juzgado Segundo Penal Municipal con funciones de control, de garantía y conocimiento, tuteló en forma transitoria el derecho fundamental al debido proceso, solicitado por los accionantes, y ordenó al Alcalde del Municipio de Quibdó dejar inmediatamente sin efecto toda la actuación administrativa surtida para exigir licencia de construcción para la ejecución de los trabajos de mejoramiento de la infraestructura del mencionado aeropuerto, así como para la imposición de sanciones administrativas por la no obtención de dicha licencia y por la ejecución de los trabajos sin ella. Igualmente se le ordenó levantar definitivamente la orden de suspensión de las obras.

DÉCIMO CUARTO: En la parte motiva de la anterior sentencia, el juez de tutela hace especial énfasis en que la misma se otorga como mecanismo transitorio, hasta tanto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dirima el supuesto conflicto de competencias planteado entre la Aeronáutica Civil y el Municipio de Quibdó. Asimismo, en la parte resolutive se dispone *“que en todo caso los afectados deberán ejercer la acción respectiva ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en un plazo no superior a cuatro meses contados a partir de la notificación del presente fallo”*

DÉCIMO QUINTO: Para dar cumplimiento al fallo de tutela, el Alcalde de Quibdó expidió la Resolución 4978 del 18 de noviembre de 2009 por medio de la cual se

suspendieron los efectos de la Resolución que impuso la multa a AIRPLAN S. A.; y ordenó levantar temporalmente la orden de suspensión de la obra.

DÉCIMO SEXTO: De acuerdo con información suministrada de manera informal por el Municipio de Quibdó y por la operadora AIRPLAN S.A., no se interpuso recurso alguno contra el fallo de tutela, ni se instauró la acción contenciosa a que se refiere el mismo.

DÉCIMO SÉPTIMO: El 9 de diciembre de 2009, el Alcalde de Quibdó Dr. Francis Ceballos Mosquera planteó a la Sala de Consulta y Servicio Civil el conflicto positivo de competencias administrativas que, según él, se viene presentando entre la Administración Municipal de Quibdó y AIRPLAN S.A., Operadora del Aeropuerto El Caraño de Quibdó.

III INTERVENCION DE LAS PARTES INTERESADAS

1) Alcaldía de Quibdó.

En el caso objeto de estudio, la Alcaldía del municipio de Quibdó argumenta que en beneficio de los intereses de la comunidad y debido a la dimensión del proyecto, es de suma importancia que la Sociedad Operadora de Aeropuertos Centro Norte S.A. -AIRPLAN S.A., tramite la respectiva Licencia de Construcción para el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria del Aeropuerto del Caraño de Quibdó, quedando el Municipio facultado para realizar las sugerencias que sean necesarias en la ejecución del proyecto. Así lo expresó:

“...dicho tramite permite que se ajuste a las necesidades del medio, contempladas en el Código Urbanístico de Quibdó, el Plan de Uso del Suelo y el Decreto 564 proferido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2006, además de garantizar la eficiencia, estabilidad y comodidad del proyecto. Quedando así la Administración Municipal facultada para hacer sugerencias si es necesario, pues permite que los ingenieros y arquitectos de esta dependencia hagan un acompañamiento constante de forma que se puedan integrar con el Plan de Ordenamiento Territorial, cuyo propósito es buscar un desarrollo armónico, en el que se involucren obras de gran impacto en la comunidad y que estén conforme con el Plan de Desarrollo, a fin de lograr un crecimiento económico acorde con las necesidades de la región.

... El Alcalde en uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por la Ley 810 de 2003 modificatoria de la Ley 388 de 1997 Art. 104 Núm.3º y demás normas concordantes y como primera autoridad de este ente territorial, está en la obligación de velar por el bienestar de la comunidad y ser vigilante de las obras públicas que se realizan en su jurisdicción, concretamente en el hecho que motiva esta comunicación, la obra que adelanta AIRPLAN S. A.”

2) La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil-AEROCIVIL

El 19 de febrero de 2010, dentro del término fijado, la AEROCIVIL presentó sus consideraciones a la Sala, coincidiendo con la Sociedad Operadora de Aeropuertos Centro Norte S.A. -AIRPLAN S.A., en cuanto a que en el presente caso, se configura un conflicto positivo de competencias administrativas entre la Alcaldía de Quibdó y la AEROCIVIL.

En síntesis, explica la AEROCIVIL las razones jurídicas por las cuales considera que en dicha Entidad recae la competencia exclusiva, así:

“...Por disposición del artículo 69 del Decreto 2171 de 1972 y 2 del Decreto 2724 de 1993, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil administra y opera los aeropuertos de su propiedad y los de propiedad de la Nación. Adicionalmente, el artículo 2 del decreto 260 de 2004, dispone que la Aerocivil es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le asignó de manera exclusiva y especial la función de ‘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’”

“... la ejecución de tales obras es un asunto reglado por otras normas jurídicas especiales, según las cuales, basta que exista autorización de la autoridad aeronáutica conforme lo señala el artículo 1821 del Código de Comercio, el cual dispone: ‘Para la construcción, reparación y ampliación de aeródromos se requerirá el permiso previo de la autoridad aeronáutica, la cual podrá negarlo si el respectivo proyecto no cumple con los requisitos exigidos en los reglamentos’. Así las cosas y para el desarrollo de las obras encomendadas en el contrato de concesión, resulta a todas luces claro, que no se requiere licencia de construcción por parte de la autoridad municipal, dada la naturaleza especial de las infraestructuras aeroportuarias, tal y como lo precisó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de 13 de septiembre de 2002...”

3) Sociedad Operadora de Aeropuertos Centro Norte S.A. -AIRPLAN S.A.

Para la compañía AIRPLAN la autoridad competente para autorizar las obras de adecuación y modernización del Aeropuerto El Caraño del Municipio de Quibdó es la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL- AEROCIVIL. Argumentándolo de esta forma:

“... La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, por medio del concepto de fecha 13 de Septiembre de 2002, absolvió consulta formulada por el Gobierno Nacional indicando que en casos como el presente sólo se requiere aprobación de la autoridad aeronáutica y obtención de licencia ambiental.”

“...En suma, la materia que ahora se discute está regulada por un régimen jurídico propio, especial, en virtud del cual, de manera expresa e imperativa, se establece que la autoridad aeronáutica es la única competente para aprobar o autorizar la construcción, remodelación, modificación y ampliación de obras de

infraestructura aeroportuaria y aeronáutica. Lo cual implica, de suyo, que las autoridades municipales no tienen competencia para exigir licencia de construcción para la ejecución de esas mismas actividades”

Asímismo AIRPLAN expone como soporte a su afirmación la sentencia de la Corte Constitucional T-860 de 2002 así:

“...En un caso idéntico al presente, sólo que en tratándose de una obra relacionada con un proyecto de acueducto, nuestra Corte Constitucional definió en sentencia de revisión de tutela, que las obras que se adelantan en este tipo de casos en desarrollo de competencias otorgadas a autoridades administrativas especiales, como lo es la AEROCIVIL respecto de los aeropuertos, NO SE REQUIERE OBTENER LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN POR PARTE DEL INTERESADO, NI LOS ALCALDES PUEDEN EXIGIR DICHA LICENCIA”

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La ley 954 de 2005 en su artículo 4o. adicionó el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo y dispuso que la decisión de los conflictos de competencias que se presenten entre entidades administrativas del orden nacional corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

1) Problema Jurídico

De acuerdo con lo planteado por el Alcalde del municipio de Quibdó, corresponde a la Sala resolver cual es la entidad competente para aprobar la realización de proyectos y de obras relacionados con el mejoramiento de la infraestructura del aeropuerto El Caraño del Municipio de Quibdó

2) Consideración preliminar

Esta Sala se ha referido en anteriores oportunidades a los supuestos que deben presentarse para la configuración de un conflicto susceptible de ser resuelto por ella, y ha dicho que *“el conflicto de competencias surge cuando hay disputa entre dos entidades administrativas respecto de una determinada actuación, debido a que ambas se consideran competentes o incompetentes para avocar su conocimiento”*¹, por lo que es indispensable que las dos se hayan manifestado expresamente respecto de su competencia para iniciar una actuación administrativa.

Respecto del asunto materia de estudio, es de anotar que de conformidad con el acápite de los antecedentes y los fundamentos normativos que determinan las competencias del Municipio de Quibdó y de la AEROCIVIL, la Sala encuentra que realmente no se configura un conflicto positivo de competencias administrativas, como se explicará a continuación.

¹ Expediente No. 110010306000200600051 00 de 18 de mayo de 2006. M.P. Dr. Enrique José Arboleda Perdomo.

3) Competencia de la autoridad Aeronáutica

El Código de Comercio en el Libro V, segunda parte “De la aeronáutica” artículo 1782 dispone:

“Artículo 1782: Por “autoridad aeronáutica” se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha jefatura.

Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos. “

En la actualidad la autoridad aeronáutica está en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil –AEROCIVIL, entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, como lo consagra el artículo 2 del Decreto-Ley 2724 de 1993 “por el cual se modifica la estructura de la unidad administrativa especial de aeronáutica civil y se determinan sus funciones.” Dice la norma:

*“Artículo 2o. **JURISDICCION Y COMPETENCIA.** La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil 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 ésta con la aviación de Estado; formulando y desarrollando los planes, estrategias, políticas, normas y procedimientos sobre la materia.*

Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar la infraestructura requerida 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 o los de propiedad de la Nación. Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad ésta que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de éstas o el sector privado.

Con ello buscará garantizar el desarrollo ordenado de la aviación civil, la utilización segura y adecuada del espacio aéreo, y contribuir al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

El representante legal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es el Director General y el domicilio principal es la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C.”

Asimismo el Decreto Ley en mención en su artículo 5o. señala:

*“ARTICULO 5o. **FUNCIONES DE LA AEROCIVIL.** Para el cumplimiento de su objetivo, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil tendrá las siguientes funciones:*

(...)

5. *Desarrollar, interpretar y aplicar en todos sus aspectos las normas sobre aviación civil y transporte aéreo y ejercer vigilancia sobre su cumplimiento.*

6. *Ejecutar las actividades necesarias para conformar, mantener, administrar, operar y vigilar la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria que sea de su competencia.*

7. *Velar por el desarrollo ordenado y seguro de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria. En ejercicio de dicha función le corresponde autorizar toda obra o actividad vinculada con este aspecto y tomar todas las medidas que estime necesarias para impedir o evitar acciones que tiendan a generar situaciones de riesgo en el transporte aéreo. En virtud de lo anterior, podrá obligar la suspensión de cualquier obra no autorizada o que estándolo se aparte de los términos autorizados por la entidad (...)*”

Por su parte el artículo 1821 del Código de Comercio, sobre la necesidad para expedir el permiso previo para la construcción y reparación de aeródromos, señala:

“ARTÍCULO 1821. <PERMISO PREVIO PARA CONSTITUIR Y REPARAR AERODROMOS>. *Para la construcción, reparación y ampliación de aeródromos se requerirá el permiso previo de la autoridad aeronáutica, la cual podrá negarlo si el respectivo proyecto no cumple con los requisitos exigidos por los reglamentos.”*

4) Competencia del Las Entidades Territoriales

4.1) Constitución Política.

El artículo 313 de la Constitución Política consagra, en su numeral 2, como función de los Concejos Municipales, entre otras, la de reglamentar los usos del suelo. Dice:

“Artículo 313. Corresponde a los concejos:

“(…)7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda...”

Vale la pena resaltar que en diferentes sentencias la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la autonomía de las Entidades Territoriales en estos temas, como consta en el comunicado de prensa No 13 del 4 de marzo de 2010, en el que dicha Corporación anuncia la Sentencia No. C-149/10:

“La Corte determinó que la exclusión de los concejos municipales y distritales del proceso de adopción de los Macroproyectos de Interés Social Nacional MISN, **en la medida que se entienden incorporados a los Planes de Ordenamiento Territorial POT,**

desconoce la competencia que el artículo 313 de la Constitución atribuye a los concejos para regular los usos del suelo. Al mismo tiempo, consideró en el ámbito en el que se desenvuelven los MISN, la disposición acusada implica un vaciamiento de competencias **de los concejos distritales y municipales, dado que los mismos no sólo no participan en ninguna de las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos,** sino que, además, las previsiones normativas de estas corporaciones locales, plasmadas en los POTs, se ven desplazadas por las contenidas en los respectivos MISN. Como consecuencia de ese vaciamiento competencial, la Corte observa que la disposición impugnada afecta los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad que rigen la actividad de la administración pública (art. 288 de la C.P.). Ello es así por cuanto en materias que claramente conciernen a distintos niveles de la administración territorial, se confieren unas competencias exclusivas y excluyentes al Gobierno Nacional.

Advirtió que la disposición acusada no contiene previsiones orientadas a permitir el ejercicio coordinado de competencias concurrentes, sino que diseña un esquema de supra subordinación que le da una absoluta prevalencia al nivel central sobre las instancias locales. Finalmente, la subsidiariedad se ve afectada porque al hacer la asignación de competencias no se tuvo en cuenta el imperativo conforme al cual la intervención debe hacerse, en primer lugar, en el nivel más próximo al ciudadano y solo subsidiariamente en los niveles superiores. Todo ello implica también un desconocimiento del carácter participativo de nuestra organización estatal (art. 1º de la C.P.), porque no obstante que, a nivel indicativo, se haya dispuesto la necesidad de concertar con las comunidades concernidas las distintas etapas de los MISN y sin perjuicio de que en la práctica ello haya podido ocurrir así, normativamente no se han previsto instancias adecuadas para ese efecto.” (subrayas y negrillas son de esta Sala)

Así las cosas, es claro que los municipios son competentes para expedir las respectivas licencias de construcción con el fin de proteger las normas urbanísticas, de manera que desconocer esta atribución equivaldría a violar disposiciones constitucionales como las relacionadas con la autonomía de las Entidades Territoriales y la descentralización administrativa, así como los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

4.2 Ley 388 de 1997

La Ley 388 de 1997, en su artículo 99 establece en que casos y quienes deben expedir las respectivas licencias de construcción. Dice:

“Artículo 99º.- Licencias.

1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en

terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso.

Igualmente se requerirá licencia para el loteo o subdivisión de predios para urbanizaciones o parcelaciones en toda clase de suelo, así como para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento.(...)”

Es claro que para adelantar cualquier tipo de obra en terrenos urbanos se requiere la correspondiente licencia, que será expedida por el respectivo municipio, y estará sustentada por las normas urbanísticas generales y complementarias. Ello significa que en el caso que nos ocupa, para adelantar las obras de mejoramiento del aeropuerto El Caraño del Municipio de Quibdó, es necesaria la expedición de una licencia de construcción, acorde con las normas urbanísticas existentes y el POT del municipio de Quibdó.

4.3 Ley 810 de 2003

La Ley 810 de 2003, en sus artículos 2° y 3° señala:

“ARTÍCULO 2o. El artículo 104 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 104. Sanciones urbanísticas. El artículo 66 de la Ley 9ª de 1989 quedará así:

Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:

1. Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos.

Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas

se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.

2. Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común.

En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, *sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo*, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala.

3. Multas sucesivas que oscilarán entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.

También se aplicará esta sanción a quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción prevista en la presente ley. En estos casos la sanción no podrá ser inferior a los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

4. Multas sucesivas que oscilan entre ocho (8) y quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metros cuadrados de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los doscientos (200) salarios mínimos legales vigentes para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado, y la suspensión de

servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes usen o destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo.

En el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, en lo pertinente, los procedimientos y las sanciones previstas para este tipo de infracciones en la Ley 232 de 1995 ó en aquellas normas que la adicionen, modifiquen o complementen.

5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma.

PARÁGRAFO. Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en la presente Ley que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio arquitectónico y cultural la reincidencia de la falta, o la contravención a normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, así como la contravención a las normas establecidas en la Ley 400 de 1997.”

“ARTÍCULO 3o. El artículo 105 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 105. Adecuación a las normas. En los casos previstos en el numeral 3 del artículo precedente, en el mismo acto que impone la sanción se ratificará la medida policiva de suspensión y sellamiento de las obras y se dispondrá de un plazo de sesenta (60) días para que el infractor se adecue a las normas obteniendo la licencia correspondiente. Si vencido este plazo no se hubiere obtenido la licencia, se procederá a ordenar la demolición de las obras ejecutadas a costa del interesado y la imposición de las multas sucesivas en la cuantía que corresponda, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora, además de la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios.

En los casos previstos en el numeral 4 del artículo 104 de la presente ley, en el mismo acto que impone la sanción se ordenará la suspensión de los servicios públicos domiciliarios y se ratificará la medida policiva de suspensión y sellamiento de las obras. El infractor dispondrá de sesenta (60) días para adecuar las obras a la licencia correspondiente o para tramitar su renovación, según sea del caso. Si vencido este plazo no se hubiere tramitado la licencia o adecuado las obras a la misma, se procederá a ordenar, a costa del interesado, la demolición de las obras ejecutadas según la licencia caducada o en contravención a la misma, y a la imposición de las multas sucesivas, en la cuantía que corresponda, teniendo en cuenta la gravedad de la

conducta infractora, además de la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios.”

Los artículos transcritos, establecen unas obligaciones y unas multas a partir de las cuales puede concluirse que estas normas modifican lo dispuesto para el caso concreto por el Código de Comercio, puesto que se trata de disposiciones que universalizan unos procedimientos excluyendo cualquier tipo de excepciones como la que contemplaba el Código de Comercio para obras en aeropuertos .

En este orden de ideas la Sala encuentra que a partir de la ley 810 de 2003 se establece un nuevo marco normativo, que complementado con el análisis inicial que realiza la Corte Constitucional en la sentencia C-149/10, según se anuncia en el comunicado de prensa del 4 de marzo de 2010, cambia el contexto jurídico que sirvió de marco a esta Sala para la expedición del concepto No 1.462 del 13 de septiembre de 2002 cuya parte principal, en torno a casos similares al sub exámine, decía:

“(...

Por tanto, la competencia de la autoridad aeronáutica para aprobar previamente el desarrollo de proyectos de infraestructura aeroportuaria y de obras en los aeropuertos, constituye una facultad y competencia especial y prevalente frente a la que se ha atribuido a las autoridades municipales y distritales para expedir licencias de construcción de muy variada naturaleza (vivienda, fabril, comercial etc.)...”

4.4 Decreto 564 de 2006

Este decreto aporta una definición de licencias urbanísticas y la autoridad a la que compete solicitarla, dejando tal facultad a los municipios en cabeza del curador Urbano y en los municipios en los que no exista tal figura será competencia de las Oficinas de Planeación Nacional:

“ **Artículo 1°.** *Licencia urbanística.* Es la autorización previa, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, para adelantar obras de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; **de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones,** y para la intervención y ocupación del espacio público, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 2°. *Clases de licencias.* Las licencias urbanísticas serán de:

1. Urbanización.
2. Parcelación.

3. Subdivisión.

4. Construcción.

5. Intervención y ocupación del espacio público.

Parágrafo. La expedición de las licencias de urbanización, parcelación y construcción conlleva la autorización para el cerramiento temporal del predio durante la ejecución de las obras autorizadas.

Artículo 3°. Competencia. El estudio, trámite y expedición de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión, y construcción de que tratan los numerales 1 a 4 del artículo anterior corresponde a los curadores urbanos en aquellos municipios y distritos que cuenten con la figura. En los demás municipios y distritos y en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina corresponde a las oficinas de planeación o la dependencia que haga sus veces.

La expedición de las licencias de intervención y ocupación del espacio público de que trata el numeral 5 del artículo anterior será competencia exclusiva de las Oficinas de Planeación municipal o distrital o de la dependencia que haga sus veces, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 1504 de 1998 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Artículo 7°. Licencia de construcción y sus modalidades. Es la autorización previa para desarrollar edificaciones en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad que regule la materia. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes:

3. **Adecuación.** Es la autorización para cambiar el uso de una edificación o parte de ella, garantizando la permanencia del inmueble original. Cuando no se autoricen obras, solamente deberá cancelarse el (50%) del valor del cargo fijo "Cf" de la fórmula para la liquidación de expensas de que trata el artículo 109 del presente decreto, ante el curador urbano que adelanta el trámite. (...) "

La licencia urbanística que se adecua al caso concreto es la de construcción para efectos de mejoramiento (adecuación), por lo tanto es competencia del municipio expedirla con el fin de proteger las normas urbanísticas y reglamentar el uso del suelo.

Estima la Sala, que si bien es cierto que la AEROCIVIL tiene la competencia específica para aprobar el desarrollo de proyectos de infraestructura aeroportuaria, así como para autorizar la ejecución de obras dentro del perímetro de cada uno de los aeropuertos existentes, sean ellos nacionales o locales, públicos o privados, tal aprobación se refiere a los aspectos aeronáuticos que se deben cumplir para el debido funcionamiento de un aeropuerto, en razón de las condiciones técnicas y

de seguridad que deben darse desde el punto de vista de la aviación que es el ámbito de competencia propio de dicha entidad, sin que dicha atribución excluya la competencia de los municipios en materia urbanística.

De acuerdo con lo expuesto, ambas entidades desarrollan competencias diferentes para objetos distintos, aunque deben complementarse según las funciones que correspondan a cada una. En atención al principio constitucional de colaboración, La AEROCIVIL, de acuerdo con su especialidad, desarrolla sus competencias con fundamento en los reglamentos aeronáuticos, buscando el correcto funcionamiento de aeropuertos y respetando los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial del respectivo municipio. Bajo estos parámetros la AEROCIVIL ha de haber expedido el acto administrativo de autorización para la ejecución de las obras en el aeropuerto de la ciudad de Quibdó.

Por su parte, compete al municipio, el otorgamiento de las respectivas licencias de construcción, previo cumplimiento de las exigencias y obligaciones que las normas sobre usos del suelo imponen para todo tipo de obras que se ejecuten en su territorio.

Así las cosas, estima la Sala, que se requieren autorizaciones o permisos diferentes para objetos distintos, para efectos de poder adelantar la realización de las obras relativas al mejoramiento de la infraestructura del Aeropuerto El Caraño de Quibdó, correspondiéndole al Municipio de Quibdó otorgar la licencia de construcción relativa al cumplimiento de las normas urbanísticas, y a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil –AEROCIVIL, las autorizaciones relacionadas con las condiciones técnicas y de seguridad que desde el punto de vista aeronáutico debe cumplir cualquier construcción, ampliación o remodelación de aeropuertos.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que no existe un conflicto de competencias entre el Municipio de Quibdó y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil – AEROCIVIL.

SEGUNDO: REMÍTASE el expediente a la Alcaldía de Quibdó con copia a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil – AEROCIVIL, para lo que a cada una concierne.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO
Presidente de la Sala

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
JARAMILLO
Consejero

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ
Consejero

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala