



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., tres (3) de junio de dos mil veintidós (2022)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01

ACCIÓN POPULAR – FALLO

Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

TESIS: LA FALTA DE DILIGENCIA POR PARTE DEL MUNICIPIO DE BARBOSA COMO EXPLOTADOR DEL AERÓDROMO LA ESPERANZA, GENERÓ LA SUSPENSIÓN DEL PERMISO DE OPERACIÓN DEL MISMO, PUES SUS INSTALACIONES SE ENCONTRABAN EN CONDICIONES QUE AFECTABAN LA SEGURIDAD AÉREA Y EN ESA MEDIDA DERECHOS COLECTIVOS DE LA COMUNIDAD. LA AEROCIVIL ACTUÓ EN EL MARCO DE SUS FUNCIONES, RAZÓN POR LA QUE NO LE RESULTA ATRIBUIBLE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS, NO OBSTANTE, ELLO NO INDICA QUE NO SE LE PUEDAN IMPARTIR ÓRDENES QUE RESULTAN NECESARIAS PARA EL AMPARO EFECTIVO DE LOS POSTULADOS CONCLUCADOS.

DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS: MORALIDAD ADMINISTRATIVA, UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO, DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO, ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA, Y A LA REALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS DE MANERA ORDENADA Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL**¹ contra la sentencia de 22 de mayo de 2020 proferida por la **Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**², que declaró probada la vulneración de los derechos colectivos invocados.

I.- ANTECEDENTES

I.1- La Demanda

Las señoras **HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ, LUZ MARY HERNÁNDEZ CHAVARRO y FLOR ELVIA ALZA MORALES**³, actuando a través de apoderado, en ejercicio de la acción de tutela prevista en el artículo 1º del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991⁴, presentaron demanda ante el **Tribunal** contra el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**⁵, la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**⁶, la **AEROCIVIL**, el

¹ En adelante AEROCIVIL.

² En adelante el Tribunal.

³ La acción inicialmente presentada fue la acción de tutela, no obstante, el Tribunal adecuó la demanda a la acción popular, como se expondrá en el acápite respectivo.

⁴ Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

⁵ En adelante el Ministerio.

⁶ En adelante la Contraloría.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

MUNICIPIO DE BARBOSA⁷, el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA⁸, la FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL - FINDETER⁹, el CONCEJO MUNICIPAL DE BÁRBOSA¹⁰ y la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A.¹¹⁻¹², tendiente a que se protegieran los derechos fundamentales al debido proceso, vivienda digna e igualdad.

I.2. Hechos

Indicaron que en el **MUNICIPIO** había un número considerable de personas que se encontraban en condiciones de pobreza y debilidad manifiesta, organizaciones de madres de escasos recursos que no contaban con vivienda y personas afectadas por desastres naturales y en situación de desplazamiento forzado.

Aseguraron que, en reconocimiento de la referida situación, el Gobierno Nacional implementó el proyecto de vivienda “100.000 viviendas gratis”, para reivindicar la población menos favorecida y en situación de debilidad manifiesta.

⁷ En adelante el Municipio.

⁸ En adelante FONVIVIENDA.

⁹ En adelante FINDETER.

¹⁰ En adelante el Concejo.

¹¹ En adelante la Fiduciaria.

¹² El Municipio, FINDETER, FONVIVIENDA, el Concejo y la Fiduciaria fueron vinculados al proceso por tener interés directo en el mismo a través de auto de 14 de mayo de 2014.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Manifestaron que, de acuerdo con comunicación de fecha 15 de marzo de 2013, el **MINISTERIO** dispuso de 210 soluciones de vivienda gratuita para el **MUNICIPIO**, debido al puntaje favorable recibido por el predio postulado para tal fin.

Afirmaron que para materializar la construcción de las viviendas se suscribió el Convenio Interadministrativo 076 de 2013, entre **FONVIVIENDA** y el **MUNICIPIO**, en el que se indicó que el predio ofrecido por el ente territorial para el proyecto Villa Rocío cumplía con los requisitos jurídicos y técnicos necesarios para adelantar un proyecto de interés prioritario, conforme lo certificado por **FINDETER**.

Pusieron de presente que se realizó una convocatoria pública para personas en situación de desplazamiento forzado, víctimas de desastres naturales, hogares de red unidos y en general, en situación de debilidad manifiesta, para obtener uno de los 210 cupos de vivienda.

Señalaron que la Contraloría remitió a la Alcaldía del **MUNICIPIO** un escrito en el que prevenía a la administración de reconsiderar o de



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

adelantar el proyecto de vivienda gratuita “Villa Rocío”, por prever un posible y futuro daño fiscal, pues en el sector donde se desarrollaría, el Estado había realizado una inversión previa en la pista del aeródromo y, además, por la no existencia de recursos para garantizar el “servicio público esencial de aeronavegabilidad”.

Indicaron que, con base en lo anterior, se suspendió el proyecto de vivienda gratuita para 210 familias, circunstancia que, a su juicio, generaba el riesgo de que no se desarrollara la construcción, debido a que el **MINISTERIO** afirmó que si no se hacía en ese predio no se podía presentar otro proyecto.

Sostuvieron que el predio que fue ofertado para la construcción del proyecto y que fue viabilizado técnica y jurídicamente funcionó como el aeródromo “La Esperanza” hasta que el Concejo Municipal lo declaró zona expansiva de vivienda.

Afirmaron que el aeródromo recibía un escaso número de vuelos y que no llegaban vuelos de tipo comercial debido a deficiencias técnicas, que no hacía presencia ni la **AEROCIVIL** ni el **MUNICIPIO** y que no existía torre de control.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

I.3. Pretensiones

La parte actora solicitó lo siguiente:

“[...] 1. Que se tutelen los derechos al DEBIDO PROCESO y VIVIENDA DIGNA de mis poderdantes.

2. Que se declare la excepción de inconstitucionalidad respecto de la norma en la cual se fundamenta la expedición de la función de advertencia emitida por el Contralor General de la República (en situación de encargo) NELSON IZACIGA LEÓN por ser contraria a la Constitución Política de Colombia artículo 267. Y como consecuencia de ello se deje sin efecto la función de advertencia.

3. Que se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio levantar la suspensión del proyecto de vivienda de 210 viviendas denominado VILLA ROCIO en el Municipio de Barbosa y como consecuencia de ello implementar su ejecución inmediatamente.

4. Que subsidiariamente, en el evento de no considerarse como mecanismo idóneo principal, se acceda a decretar el amparo constitucional como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, como es la pérdida de la expectativa de derecho de acceder a una vivienda digna de mis poderdantes, debido a la inmediatez de la protección y que ante la existencia de recurso legal idóneo, este se presenta como tardío en su solución [...]”.

I.4. Adecuación de la acción de tutela a acción popular

Una vez surtido el trámite de la acción de tutela, en sentencia de segunda instancia de 5 de noviembre de 2014, la Sección Primera del Consejo de Estado ordenó al **Tribunal** que tramitara la acción de tutela como acción popular, para que, en virtud del principio *iura novit curia*, se determinara si de las conductas expuestas por la parte demandante era posible advertir la vulneración de derechos



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

colectivos; asimismo, instó al *a quo* para que vinculara formalmente a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**¹³.

Para el efecto, la Sección Primera advirtió lo siguiente:

-. Que el proyecto de vivienda objeto de la presente acción no superó la etapa preliminar establecida legalmente para su aprobación, pues, a juicio de **FINDETER**, el predio postulado no era apto para la ejecución del mismo, lo que generó su terminación.

-. Que el hecho de que las accionantes hubiesen sido censadas y se encontraran en la población objeto de priorización, no generaba a su favor ninguna situación jurídica, derecho o expectativa que pudiera ser objeto de protección a través de la acción de tutela.

-. Que no obstante lo anterior, no podía hacerse caso omiso a las graves irregularidades ventiladas en relación con el lote de terreno en el que estaba ubicado el aeródromo La Esperanza, pues estaba en estado de abandono por el **MUNICIPIO**, quien no había efectuado las adecuaciones sugeridas por la **AEROCIVIL** y, por el contrario,

¹³ En adelante la Procuraduría.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

construyó un parque al interior de la pista, lo que impedía la utilización de la misma.

-. Que la falta de cooperación de las autoridades territoriales para el sostenimiento del aeródromo podría devenir en la vulneración de derechos colectivos.

En cumplimiento de lo dispuesto por el Consejo de Estado, el **Tribunal** profirió auto el 13 de abril de 2015, por medio del cual dispuso darle trámite a la acción popular por la presunta vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

I.5. Defensa



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

I.5.1.- FINDETER solicitó ser desvinculada en atención a que no era la entidad llamada a atender la petición elevada por los accionantes, pues no vulneró ninguno de los derechos colectivos invocados.

Se refirió a las funciones que le fueron asignadas en la Ley 57 de 4 de noviembre de 1989¹⁴, el Decreto 4167 de 3 de noviembre de 2011¹⁵ y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Explicó que de acuerdo con la Ley 1537 de 20 de junio de 2012¹⁶, los convenios suscritos y las circulares expedidas sobre el programa de vivienda gratuita de interés prioritario denominado “cien mil viviendas gratis”, realizó la evaluación del lote denominado “Villa Rocío” postulado por el **MUNICIPIO**, quien aportó el Acuerdo por medio del cual se incorporó el predio al perímetro urbano para la construcción de viviendas de interés social y prioritario, se modificó el Esquema de Ordenamiento Territorial -EOT en cuanto al uso del suelo del área y se declaró de utilidad pública la zona en las veredas La Palma y Pozo Negro donde la **AEROCIVIL** otorgó concepto

¹⁴ Por la cual se autoriza la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter, y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter) y se dictan otras disposiciones

¹⁶ Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

positivo para la construcción de la pista de aeronavegabilidad y destinar el uso del suelo para zona de aislamiento e infraestructura.

Adujo que, en atención a lo anterior, estimó que el predio cumplía con los requisitos exigidos y, por tanto, expidió el certificado de cumplimiento núm. FCSC 00000199 de 29 de agosto de 2012.

Señaló que la **CONTRALORÍA** no le presentó la función de advertencia que dio origen a la controversia, de la cual tuvo conocimiento con ocasión del Oficio 7 de octubre de 2013 en el que **MINISTERIO** le requirió para que indicara si el predio continuaba siendo apto para el desarrollo del proyecto de vivienda de interés prioritario. Posteriormente, el ente de control expidió un segundo control de advertencia el 11 de octubre de 2013, acerca del posible detrimento patrimonial.

Enfatizó que al momento de expedición del certificado de cumplimiento de 29 de agosto de 2012 no existía pronunciamiento preventivo por ningún órgano de control.

Sostuvo que debido a la advertencia de la **CONTRALORÍA** expidió el alcance al certificado de cumplimiento sobre el predio "Villa Rocío",



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

en el que concluyó que no era viable para construir el proyecto, toda vez que no se cumplía con el requisito condicional relativo al concepto positivo de la **AEROCIVIL**, como se desprendía de oficios del 10 de octubre de 2012 y 8 de enero de 2013, proferidos por esa entidad, de modo que expidió el certificado núm. FCNC-0450.

Señaló que mediante Oficio de 31 de enero de 2014 le reiteró a **FONVIVIENDA** y a la **AEROCIVIL** el carácter del aeropuerto como bien de utilidad pública, el cual prestaba el servicio público de transporte aéreo, motivo por el que el 24 de octubre de 2013 profirió el certificado de no cumplimiento.

Se refirió a su naturaleza jurídica y a los actos que profiere para indicar que estos tenían naturaleza netamente contractual, derivada de los convenios núm. 07 y 08 de 2011, y que el informe de cumplimiento que expidió en su momento era tan solo un requisito más que debía cumplir el predio postulado para que fuera priorizado y tenido en cuenta por el fideicomiso del programa de vivienda gratuita.

Argumentó que no ha vulnerado los derechos colectivos por acción u omisión, por cuanto el predio objeto de discusión fue puesto en su



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

conocimiento en su calidad de evaluador en virtud de los convenios interadministrativos suscritos con **FONVIVIENDA**, cuya obligación cumplió a cabalidad y con base en las normas contractuales que lo regían.

Manifestó que resultaba jurídicamente improcedente exigirle algún tipo de responsabilidad, pues era un mero evaluador de unas condiciones técnicas determinadas, las cuales eran proporcionadas por un tercero que le impartía las reglas.

I.5.2.- EL CONCEJO adujo que la **AEROCIVIL** era la obligada a atender el sostenimiento y operación del aeródromo La Esperanza, pues es la máxima autoridad en el ejercicio de funciones relativas al transporte aéreo.

Afirmó que aun cuando la **AEROCIVIL** hubiese descentralizado la función aeroportuaria, en virtud de lo cual el **MUNICIPIO** fuere el administrador del aeródromo la Esperanza, esta entidad también estaría obligada a atender el sostenimiento y operación del aeropuerto, en cuyo evento destacó que en el transcurso de la vigencia 2012-2015 no recibió por parte de la administración



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Municipal ninguna iniciativa o proyecto de Acuerdo relacionado con el sostenimiento del terminal aéreo.

Arguyó que las acciones u omisiones aquí discutidas no podían atribuírsele por cuanto no tenía a su cargo la administración, uso, mantenimiento y operación del aeródromo; sumado a que la **SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE**, por medio de la Resolución 01618 de 2007, ordenó a la **AEROCIVIL** y al Grupo Aéreo de la Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura descargar del sistema el aeródromo La Esperanza porque no se efectuaban operaciones de transporte aeroportuario.

Señaló que expidió el Acuerdo 012 de 2012, por medio del cual declaró al aeródromo como zona expansiva de vivienda, con base en: i) el concepto técnico expedido por la Universidad Nacional que afirmó que el aeropuerto constituía una zona subutilizada y obstructiva del desarrollo urbanístico; ii) en el hecho de que el **MUNICIPIO** debía acogerse a la construcción de 100.000 viviendas de interés prioritario en el País y el cumplimiento de los objetivos trazados por la Ley 1537; y iii) el plan de desarrollo del ente territorial.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Sostuvo que en el Acuerdo en mención declaró como de utilidad pública la zona rural de las veredas La Palma y Pozo Negro y destinó el uso del suelo para zona de aislamiento, con el fin de reubicar el aeródromo, previo concepto de la **AEROCIVIL** y, en consecuencia, construir la pista de aeronavegabilidad de operatividad comercial.

Con fundamento en lo expuesto, propuso la excepción que denominó **“INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS ENUNCIADOS EN EL AUTO ADMISORIO DE LA ACCIÓN, PORQUE EL CONCEJO MUNICIPAL NO OSTENTA COMPETENCIA PARA EJERCER FUNCIONES RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD AERONÁUTICA”**, la cual fundamentó en que de acuerdo con la ley, el sostenimiento y/o mantenimiento del aeródromo La Esperanza era una obligación, en principio, de la **AEROCIVIL**, lo que significaba que cualquier responsabilidad por omisión funcional le sería atribuible a dicha entidad; y, en el evento de que la citada función hubiese sido descentralizada en el **MUNICIPIO**, sería al ente territorial a quien debería hacerse la exigencia de mantenimiento y operación.

Señaló que, pese a lo anterior, la **AEROCIVIL** estaba en el deber de ejercer la función de reglamentación, control, supervisión y sanción



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

sobre quienes prestaban servicios aeroportuarios, razón por la que de todas maneras habría lugar a imputarle responsabilidad por omisión en su deber de intervenir y asumir la prestación directamente del servicio del aeródromo del Municipio.

I.5.3.- La FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. manifestó que, atendiendo a la naturaleza jurídica de las fiducias, especialmente a lo señalado en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero -EOSF, le estaba prohibido definir, formular, adoptar, ejecutar y/o financiar la ejecución de proyectos de vivienda de interés prioritario, razón por la que no calificaba las postulaciones ni asignaba los subsidios de interés social.

Señaló que suscribió con **FONVIVIENDA**, en calidad de fideicomitente, el contrato de fiducia mercantil núm.302 de 6 de julio de 2012, en virtud del cual constituyó el patrimonio autónomo denominado "fideicomiso de vivienda gratis o fideicomiso matriz", cuyo objeto era la administración de dineros provenientes de los subsidios de vivienda, entre otros bienes.

Se refirió al marco normativo que reguló los contratos de fiducia para indicar que el contrato de fiducia mercantil suscrito con



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

FONVIVIENDA era de aquellos denominados de administración y pagos, de modo que estaba sujeta a lo que contractualmente se le hubiese indicado.

Respecto del patrimonio autónomo que se conformó, afirmó que contaba con un máximo órgano directivo llamado "Comité Fiduciario", dentro del cual no tenía ninguna injerencia, ya que se limitaba a llevar la secretaria de las reuniones, por lo que aquel órgano era el que impartía y tomaba las decisiones atinentes al desarrollo, ejecución y construcción del proyecto, siguiendo las directrices señaladas en el manual operativo.

Expuso que, por lo anterior, no participó ni en la decisión del **MUNICIPIO** de cambiar el uso del suelo del predio en que se desarrollaría el proyecto "Villa Rocío", ni en la determinación de **FINDETER** de expedir el certificado de cumplimiento de los requisitos jurídicos y técnicos que hacían viable el proyecto, así como tampoco intervino en la decisión del comité fiduciario de terminar la construcción del proyecto.

Propuso como excepciones, las siguientes:



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

- **«INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS SUSTANCIALES DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN POPULAR EN EL CASO CONCRETO»**. Argumentó que no se probó ninguno de los elementos esenciales para atribuirle alguna responsabilidad, pues lo que se cuestionó son las actuaciones desplegadas por la **CONTRALORÍA**, el **MINISTERIO, FONVIVIENDA** y el **MUNICIPIO**, razón por la que no era posible que se le endilgara violación de derecho colectivo alguno.

- **«PACTA SUNT SERVANDA (EL CONTRATO ES LEY PARA LAS PARTES)»**. Indicó que sus gestiones se debían encaminar a cumplir lo pactado en el contrato de fiducia, motivo por el que las actuaciones que desplegó se hicieron en el marco del mismo y, por lo tanto, estaban cobijadas por el principio de buena fe.

- **«INEXISTENCIA DE SOLIDARIDAD ENTRE FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. Y LAS DEMANDADAS FRENTE A TERCEROS»**. Sostuvo que el contrato suscrito con **FONVIVIENDA** estaba “plagado” de eximentes de responsabilidad para la fiduciaria, como se evidenciaba del capítulo III numeral 3.5., numeral 7.2.4. del capítulo VII, párrafo 4º numeral 7.4, con lo que, en su criterio, quedó liberada de cualquier responsabilidad.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

- **«INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO DE FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. EN SUS OBLIGACIONES CONTRATUALES FRENTE A LOS FIDEICOMITENTES».**

Afirmó que ha desplegado toda su gestión para cumplir con el objeto y finalidad de lo pactado en el contrato de fiducia y nunca realizó actividades que llevaran a determinar que por acción u omisión el proyecto "Villa Rocío" se suspendió; además, los dineros administrados en desarrollo del contrato han sido administrados conforme lo acordado en el contrato y las directrices impartidas por el Comité Fiduciario, lo que demostraba que el negocio jurídico fue cumplido de conformidad con el objeto y finalidad del mismo.

- **«EL DEMANDANTE NO ACREDITÓ EL DAÑO COLECTIVO FRENTE A LA FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A.».**

Indicó que los derechos colectivos presuntamente vulnerados: i) no se relacionaban con los factores de responsabilidad en lo que le respecta; ii) se hicieron a manera de enunciado, pues no mostraban la causa eficiente de su vulneración; y iii) no aguantaban el mínimo control de juridicidad al no tener los elementos necesarios para que se declare su afectación.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

En su criterio, las demandantes no probaron nada y mucho menos una vulneración o amenaza a derechos colectivos que le resulte atribuible.

- **«FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA RESPECTO DE LA FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A.»**. Arguyó que nunca actuó como guardián y custodio de las actividades de construcción del proyecto “Villa Rocío”, motivo por el que tampoco tomó decisiones sobre la no ejecución de las obras del mencionado proyecto.

Adujo que aun cuando compareció a suscribir contratos de obra, urbanismo, interventoría, entre otros, lo cierto era que lo hizo como vocera del patrimonio autónomo y no como sociedad fiduciaria independientemente determinada.

- **«LOS CONTROLES O FUNCIONES DE ADVERTENCIA NO SIRVEN COMO MECANISMO PARA COADMINISTRAR CONTRATOS»**. Precisó que el proyecto de interés prioritario “Villa Rocío” se frustró por una indebida utilización de la función de advertencia por parte de la **CONTRALORÍA**, pues ésta no tenía ninguna consecuencia adicional a la de señalarle o ponerle de



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

presente a la administración los posibles riesgos que genera una operación en curso y que, en criterio del ente de control, podía generar inconvenientes en el manejo de los recursos públicos.

I.5.4.- La AEROVICIL manifestó que desconocía las acciones y los hechos que se habían adelantado frente a la construcción de 210 viviendas gratuitas que harían parte del proyecto de interés prioritario del Gobierno Nacional en terrenos del aeródromo La Esperanza del **MUNICIPIO**, pues hasta ese momento no se había radicado ningún proyecto o estudios para un nuevo aeropuerto, tan solo la intención de trasladarlo a una nueva zona.

Afirmó que la propiedad del terreno en el que estaba ubicado el aeródromo era del **MUNICIPIO**, tal y como constaba en las respectivas escrituras públicas; además, indicó que en aplicación de las directrices de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC y de la Organización Internacional de Aviación Civil – OACI del Convenio de Chicago, realizó una visita el 20 y 21 de junio de 2013, con el fin de efectuar una inspección técnica al aeródromo La Esperanza para dar cumplimiento a lo enunciado y establecer las condiciones, necesidades y ajustes de tipo técnico al área de movimiento.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Señaló que en la referida visita efectuó una serie de recomendaciones que debían ser tenidas en cuenta de forma oportuna para no poner riesgo la operación aérea; además, puso de presente que como el aeropuerto era de propiedad del **MUNICIPIO**, era su deber mantener el terminal aéreo en condiciones mínimas óptimas para su operación y garantizar la seguridad de las operaciones aéreas, asimismo, que la calificación clave de referencia pasó de 2A a 1A, lo que implicaba que el tipo de aeronaves que podían operar eran diferentes.

Advirtió que debido a las deficiencias encontradas en la visita decidió suspender las operaciones aéreas por un término de dos meses para que la administración Municipal subsanara las irregularidades, tiempo que fue prorrogado hasta febrero de 2014 y que al momento del escrito de contestación permanecía así.

Afirmó que ni el **MUNICIPIO** ni terceros le habían solicitado algún tipo de permiso, autorización o radicado proyectos para adelantar obras dentro del aeródromo o sus inmediaciones, para lo cual se debía contar con su respectivo concepto conforme lo ordenan los reglamentos aeronáuticos Colombianos.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Aseguró que no conocía las manifestaciones, pronunciamientos o actos administrativos que la administración municipal adelantó respecto de la destinación que se le quería dar a los terrenos del aeródromo.

Se refirió a los Acuerdos núms. 012 de 21 de agosto de 2012 y 006 de 28 de abril de 2013, en los que el **CONCEJO** modificó el uso del suelo del inmueble donde funcionaba el aeropuerto y lo destinó para la construcción de 210 viviendas de interés prioritario y dispuso el traslado del aeródromo a zona rural de la vereda “Pozo Negro”, respecto de los cuales aseveró que fueron anteriores a la inspección técnica que realizó y que dichas decisiones se tomaron unilateralmente y no le fueron consultadas, lo que, a su juicio, menoscabó el servicio de transporte de la región.

Manifestó que desconocía las acciones y hechos para la construcción de 210 viviendas gratuitas como parte del proyecto de vivienda de interés prioritario desarrollado por el Gobierno Nacional en el terreno donde está el aeródromo La Esperanza, pues a la fecha, no había sido presentado ningún proyecto para un nuevo aeropuerto.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Arguyó que la entidad no había vulnerado ninguno de los derechos invocados por la parte actora, pues su deber era mantener la aviación civil en condiciones de eficiencia y de seguridad.

Propuso la excepción de "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA PARTE DE LA AERONÁUTICA**", la cual fundamentó en que el propietario y explotador del aeródromo era el **MUNICIPIO**, por lo que era su responsabilidad mantenerlo en condiciones óptimas para su operación y garantizar la seguridad aérea.

Precisó que su vinculación no tenía relación con el hecho que el **MUNICIPIO** hubiese decidido unilateralmente disponer que los terrenos del aeródromo fueran destinados para el proyecto de interés social.

I.5.5.- La CONTRALORÍA afirmó que su función de advertencia tuvo como soporte: i) Las escrituras públicas que daban cuenta que los terrenos donde funcionaba el aeropuerto La Esperanza eran de propiedad del ente territorial; ii) El Acuerdo 0012 de 2012, por medio del cual se incorporó al perímetro urbano ese terreno y se modificó el EOT en cuanto al uso del suelo; iii) Los oficios a través de los cuales la **AEROCIVIL** le informó al **MUNICIPIO** que el aeropuerto contaba



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

con permiso de operación y que para su traslado se debía contar con terrenos adquiridos y cumplir con las exigencias señaladas en los reglamentos aeronáuticos de Colombia; iv) el Oficio de 28 de diciembre de 2012 en el que los Concejales y ciudadanos le manifestaron a la **AEROCIVIL** que el aeropuerto había sido objeto de inversión por parte de la Nación y que formaba parte de los activos que generaban valor agregado al **MUNICIPIO** y a la región, razón por la que solicitaron no autorizar el cierre de operaciones; v) el Oficio de 8 de marzo de 2013, mediante el cual los Concejales y la comunidad solicitaron ayuda a **ASOPROVEL** para liderar una defensa cívica que protegiera el aeródromo; y vi) el Oficio de 19 de marzo de 2013, en el que los Concejales y ciudadanos le manifestaron al **MINISTERIO** que el aeropuerto operaba desde los años 60 y que era fundamental para la seguridad de 200.000 habitantes.

Argumentó que la frustración del proyecto de vivienda no obedeció al oficio denominado "función de advertencia", sino a la falta de aptitud legal del terreno dispuesto para tal fin, circunstancia que fue advertida en su momento y por la cual no podía endilgársele responsabilidad.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Se remitió *in extenso* a los argumentos expuestos por la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de tutela que dio origen al proceso de la referencia.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa, porque, a su juicio, no le asistía responsabilidad en los hechos objeto de la presente acción, debido a que las obligaciones derivadas de la necesidad de adecuación, remodelación, traslado o disposición de nuevos terrenos para el funcionamiento del aeropuerto del **MUNICIPIO**, el cambio a través del EOT y la gestión para la viabilidad del proyecto de vivienda, no eran de su competencia, por lo que no vulneró ningún derecho colectivo.

I.5.6.- EL MINISTERIO afirmó que por medio de la Ley 1537, se dictaron normas para facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se establecieron una serie de disposiciones sobre la financiación de viviendas, focalización de recursos en viviendas de interés social prioritario y habilitación de suelo para desarrollo de proyectos de vivienda.

Adujo que en desarrollo del programa de vivienda gratuita y conforme lo señalado en la citada Ley, previa realización de un



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

proceso de selección, **FONVIVIENDA** escogió a la **FIDUCIARIA DE BOGOTÁ S.A.** y suscribió el contrato de fiducia mercantil núm. 302 de 2012, en virtud del cual constituyó el patrimonio autónomo “fideicomiso – programa de vivienda gratuita”, para la administración de recursos para la ejecución de actividades en materia de vivienda de interés prioritario.

Sostuvo que la adquisición o construcción de las viviendas de interés prioritario, entregadas en el marco del programa de vivienda gratuita, era contratada por **FIDUCIARIA DE BOGOTÁ S.A.**, como vocera del patrimonio autónomo; de modo que, para la obtención de las soluciones de vivienda se implementaron unos esquemas de ejecución, en el marco de los cuales se desarrolló el programa de vivienda gratuita.

Precisó que el **MUNICIPIO** postuló el predio denominado “Villa Rocío” al programa de vivienda gratuita, el cual inicialmente fue declarado viable por **FINDETER** a través del certificado de cumplimiento de los requisitos de postulación de precios para el programa de subsidio familiar 100% de vivienda de 29 de agosto de 2012, motivo por el que el Comité Fiduciario “fideicomiso – programa de vivienda gratuita” lo priorizó para que se diera apertura a la



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

convocatoria de selección del constructor y, en consecuencia, se abrió la convocatoria núm.158.

Aseguró que con ocasión de la advertencia emitida por parte de la **CONTRALORÍA, FINDETER** expidió el alcance del certificado de cumplimiento de los requisitos para la postulación del predio, en el que señaló que se estimaba no apto para el desarrollo del proyecto de vivienda de interés prioritario, conforme los hechos ocurridos con posterioridad a la emisión del certificado inicial y que afectaban de manera directa el programa de vivienda gratuita, motivo por el que dejó sin efectos la declaración de aptitud del predio.

Manifestó que el Comité Fiduciario levantó la priorización del predio "Villa Rocío" del **MUNICIPIO** y, por consiguiente, el Comité Técnico Esquema Público – Programa De Vivienda dio la instrucción a la **FIDUCIARIA DE BOGOTÁ S.A.** de terminar la convocatoria núm.157 en lo que respectaba al **MUNICIPIO**.

Propuso las siguientes excepciones:

- **«FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO».**



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Argumentó que el levantamiento de priorización del proyecto “Villa Rocío” del **MUNICIPIO** fue ordenado por el Comité Técnico Esquema Público – Programa De Vivienda Gratuita, en calidad de vocero del patrimonio autónomo que fue constituido a la **FIDUCIARIA DE BOGOTÁ S.A.**, con fundamento en el alcance del concepto emitido por **FINDETER**, circunstancia que, a su juicio, evidenciaba su ausencia de responsabilidad.

- «RESPONSABILIDAD DE OTRAS ENTIDADES CON RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL».

Afirmó que la responsabilidad en el presente caso estaba en cabeza de las entidades relacionadas con el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, pues sus funciones son formular, dirigir y coordinar las políticas públicas en materia de vivienda y no asignar subsidios de vivienda de interés social, motivo por el que no existió vulneración de derechos colectivos.

I.5.7.- FONVIVIENDA se refirió a la naturaleza jurídica de la acción popular y propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Para el efecto, indicó que el **MUNICIPIO** era el competente de brindar una solución de vivienda a sus habitantes, lo cual, por demás, no se encontraba en sus funciones.

Hizo referencia a la Ley 1537 y al programa de vivienda gratuita adelantado por el Gobierno Nacional y se refirió al proceso por medio del cual se escogió inicialmente al predio “Villa Rocío” del **MUNICIPIO** y a los hechos que ocasionaron que **FINDETER** lo declarara no apto para el desarrollo del proyecto de vivienda de interés prioritario, para concluir que no se evidenciaba ningún tipo de responsabilidad de su parte en el asunto.

Se refirió a las competencias del **MUNICIPIO** de acuerdo con la Constitución y a la responsabilidad de otras entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, para poner de presente que entidades públicas o privadas tenían por objeto el otorgamiento de subsidios de vivienda, motivo por el que carecía de legitimación en la causa por pasiva en el presente caso, pues era función del ente territorial dar solución de vivienda a sus habitantes y aportar predios aptos para el desarrollo o ejecución de los proyectos de vivienda en su territorio.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

I.5.8.- La PROCURADURÍA afirmó que ha cumplido con los parámetros señalados por la Ley y que regulan la materia objeto de controversia, razón por la que, a su juicio, no vulneró o amenazó los derechos e intereses colectivos de la parte accionante.

Explicó que si bien tiene el deber de garantizar y proteger los derechos de la sociedad en procesos judiciales, éstos se encuentran protegidos y son defendidos por el agente del Ministerio Público asignado ante el **Tribunal**.

Estimó que no vulneró los derechos colectivos de la parte demandante, pues la obra objeto de controversia no era de su competencia y no tenía ninguna vinculación con la misma.

Se refirió a la noción de acción popular para manifestar que no ha debido ser vinculada al presente proceso, ya que ninguno de los fundamentos fácticos o jurídicos presentados en la acción daban lugar a ello, por lo tanto, era procedente la declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Finalmente, hizo referencia al proceso de responsabilidad disciplinaria que adelantaba con ocasión de las presuntas



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

irregularidades relacionadas con el lote de terreno en el que se encuentra ubicado el aeródromo La Esperanza, e informó que en atención al proceso de la referencia tramitaría la acción preventiva para determinar si existían responsabilidades disciplinarias.

I.6. Pacto de cumplimiento

La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 13 de octubre de 2015, la cual se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio de las partes.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal en sentencia de 22 de mayo de 2020 declaró: i) la ocurrencia del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado en relación con la construcción de un proyecto de vivienda en espacio público; ii) no probada la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa y patrimonio público y; iii) probada la violación de los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes, para lo cual adujo lo siguiente:

Consideró que, de acuerdo con las funciones del **MINISTERIO, FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A.** y **FONVIVIENDA** y la relación de la **CONTRALORÍA** con los hechos planteados por las demandantes, dichas entidades se encontraban legitimadas en la causa por pasiva.

Para el efecto, indicó lo siguiente:

“[...] en tanto es claro que las mismas tienen relación con los hechos señalados por los actores populares, esto es, el adelantamiento de un proyecto de vivienda en un predio donde funcionaba el Aeródromo “La Esperanza”, predio sobre el cual la Contraloría General de la República emitió función de advertencia en el sentido de señalar un posible detrimento al patrimonio del Estado por el valor de los recursos invertidos en dicha obra al proyectarse destruir la infraestructura sin contar con los recursos necesarios para la simultánea puesta en servicio en otra parte, por lo que se suspendió el proyecto planeado para el mencionado municipio [...]”.

Adujo que a la **AEROCIVIL** le correspondía vigilar, evaluar y controlar el cumplimiento de las normas aeronáuticas y aeroportuarias en los terminales aéreos, y como las demandantes señalaron que no hacía presencia en el aeródromo La Esperanza, concluyó que se encontraba legitimada en la causa por pasiva para comparecer al presente proceso.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Puso de manifiesto que la vinculación de la **PROCURADURÍA** obedeció a lo indicado por el Consejo de Estado en la sentencia de tutela de 6 de noviembre de 2014, en la que se le instó para el efecto.

Afirmó que la **AEROCIVIL** y la **PROCURADURÍA** debieron asumir los controles necesarios para que el hecho no se produjera, razón por la que su responsabilidad sería determinada en el análisis del caso concreto.

Delimitó el objeto de la presente acción teniendo en cuenta lo ordenado por la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de tutela de 6 de noviembre de 2014, en el sentido de indicar que el problema jurídico se encaminaba a determinar si con ocasión del uso que se le había dado al lote de terreno donde opera el Aeródromo La Esperanza y las condiciones en que el mismo se encontraba se habían vulnerado los derechos colectivos invocados.

Adujo que se configuraba la carencia actual de objeto por hecho superado respecto del proyecto de vivienda "Villa Rocío", para lo cual explicó lo siguiente:



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

-. Que el Gobierno Nacional creó el programa de vivienda gratuita para la población más vulnerable del País, cuya meta era la construcción de 100.000 viviendas gratuitas a título de subsidio familiar de vivienda en especie, conforme lo previsto en la Ley 1537.

-. Que en desarrollo de dicho programa se suscribió el contrato núm. 302 de 6 de julio de 2012, entre la **FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A.** y **FONVIVIENDA**, el cual tenía por objeto la constitución de un patrimonio autónomo denominado “fideicomiso – programa de vivienda gratuita”, por medio del cual se realizaría la administración de los recursos y otros bienes para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés prioritario destinadas a la atención de los hogares a los que se refiere la Ley 1537.

-. Que en virtud de lo pactado en el citado contrato **FONVIVIENDA** y el **MUNICIPIO** suscribieron el convenio interadministrativo núm. 076 de 2013, el cual tenía por objeto el desarrollo de un proyecto de vivienda de interés prioritario en el predio identificado con la matrícula inmobiliaria núm. 324-59598, para entregar viviendas a título de subsidio a la población vulnerable del ente territorial.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

-. Que dentro las obligaciones contraídas por el **MUNICIPIO** en el mencionado convenio se encontraban la transferencia y entrega de un predio al patrimonio autónomo que estuviese libre de toda afectación, so pena de ser devuelto.

-. Que en cumplimiento de su obligación el **MUNICIPIO** entregó el lote denominado "Villa Rocío", respecto del cual **FINDETER**, inicialmente, emitió el certificado de cumplimiento núm. FSCSC-0199 de 29 de agosto de 2012, pues el lote cumplía con los requisitos establecidos en las circulares emitidas por el **MINISTERIO** para el efecto.

-. Que, posteriormente, el 4 de junio de 2013 la **CONTRALORÍA** emitió función de advertencia a la Alcaldesa del **MUNICIPIO**, por estimar que la construcción de las viviendas de interés social en el mencionado lote alteraba la normal prestación del servicio público de transporte aéreo, pues no contaba con los planes de contingencia para garantizar su continuidad.

-. Que por lo anterior, **FINDETER** emitió un nuevo comunicado el 24 de octubre de 2013 en el que informaba que el predio postulado por el **MUNICIPIO** no cumplía con los requisitos para el programa de



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

subsidio familiar 100% de vivienda en especie, no sólo por lo dicho por el ente fiscal sino también con base en lo acreditado en otras pruebas como el contenido del Acuerdo Municipal 012, razón la que dio por terminado el proceso 158 respecto del ente territorial.

-. Respecto del predio objeto de la controversia, encontró probado lo siguiente: i.- Es propiedad del **MUNICIPIO**, el cual era el explotador del aeródromo La Esperanza; ii.- Previo a la celebración del convenio interadministrativo 076 de 2013, el ente territorial adelantó gestiones frente al cierre del aeródromo; y iii.- El estado de la terminal aérea fue puesto de presente por la **AEROCIVIL**, a través del informe de visita técnica de 23 de julio de 2013, en el que realizó recomendaciones que de no ser tenidas en cuenta pondrían en riesgo la operación aérea, además, se refirió a la solicitud del **MUNICIPIO** de construir un nuevo aeropuerto en la vereda Pozo Negro e indicó que el existente no tenía las condiciones mínimas de operación, por lo que varió su clasificación clave de referencia de 2A a 1A e incluso se acreditó la construcción de una zona lúdica infantil dentro de la franja de la pista y zonas de seguridad.

-. Que mediante Acuerdo núm. 0012 de 2012 el **CONCEJO** autorizó la construcción del macroproyecto de vivienda, incorporó el lote del



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

aeródromo al perímetro urbano para la construcción de las viviendas de interés prioritario, modificó el EOT para declarar la zona como área intensiva de vivienda y declaró de utilidad pública la zona en el área rural de las veredas La Palma y Pozo Negro para en esta última construir un nuevo aeropuerto.

-. Que, a través del Acuerdo núm.006 de 2013, el **CONCEJO** facultó a la administración Municipal para entregar el predio de la pista como aporte para el programa nacional “100 mil viviendas gratis”, acto administrativo que fue demandado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por la **CONTRALORÍA**, en el que se declaró la excepción previa de pleito pendiente, lo que dio lugar a la terminación del proceso.

-. Que el Tribunal Administrativo de Santander, en el marco de un medio de control de nulidad, profirió sentencia de 26 de febrero de 2018 en la que confirmó la decisión del Juzgado 751 Administrativo de San Gil de declarar la nulidad del Acuerdo Municipal núm. 0012 de 21 de agosto de 2012

-. Que a través de la Resolución núm.00986 de 13 de abril de 2016 la **AEROCIVIL** levantó la suspensión del permiso de operación del



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

aeródromo La Esperanza debido a que en inspección técnica practicada el 4 de marzo de ese año, se encontró que estaba en buenas condiciones de operación.

Con fundamento en lo anterior, concluyó que aun cuando a la presentación del proyecto de vivienda se encontraba vigente el Acuerdo 012 de 2012, lo que, a su juicio, vulneró el derecho colectivo al patrimonio público, lo cierto era que, en la actualidad, con la declaratoria de nulidad de dicho acto se superó tal transgresión y, por ende, el predio Villa Rocío no es apto para la realización de proyectos de vivienda y su destinación desde sus inicios obedeció a la construcción de un aeródromo.

Argumentó que tampoco ha habido diligencia frente a las actividades de mantenimiento del Aeródromo La Esperanza ya que su operación duró suspendida desde el año 2013 hasta el año 2016, lo que también da cuenta de la vulneración del referido derecho; sin embargo, con la expedición de la Resolución 0986 de 2016, que levantó la suspensión del Aeródromo ordenada en su momento por el Director de Servicios a la Navegación Aérea mediante NOTA de 21 de agosto de 2013 por la falta de condiciones mínimas de operación, consideró que tal vulneración se superó.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Explicó que para declarar probada la violación del derecho colectivo al patrimonio público se requería que el inmueble hubiese pasado en forma irregular del dominio del Estado a los particulares, lo que en el presente caso no ocurrió al no haber construido allí el mencionado proyecto de vivienda, ni tampoco se destinó a un fin diferente, esto es, el funcionamiento de un aeródromo.

Sostuvo, respecto del derecho a la moralidad administrativa, que no se encontró demostrada su vulneración, habida cuenta que las actuaciones de las entidades demandadas no fueron deliberadas y con el propósito de quebrantar la ley y procurar para sí o para un tercero un provecho indebido.

A su juicio, el derecho colectivo a la protección y uso del espacio público se vio amenazado, debido al abandono del aeródromo, circunstancia que motivó al Consejo de Estado a adecuar la acción de tutela en acción popular.

Con relación al derecho colectivo a la utilización y defensa de bienes de uso público, afirmó que la **AEROCIVIL** advirtió la construcción de un parque gimnasio sobre la franja de pista y zona de seguridad, la



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

presencia de pastoreo de animales y el uso de la zona como parqueadero de vehículos automotores en la calle de rodaje y en la plataforma y como patio de almacenamiento de materiales, cuyas circunstancias impedían la utilización del aeródromo.

Puso de manifiesto que, pese a que la **AEROCIVIL** levantó la suspensión de la operación, no se allegó prueba que permitiera establecer si se removió el parque, que se realizaron las adecuaciones señaladas por dicha entidad y/o que se hubiesen efectuado las obras de mantenimiento.

Respecto del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna afirmó que, de acuerdo con la jurisprudencia y la Ley, el transporte aéreo es un servicio público esencial, de modo que, en el presente caso, pudo establecer que el transporte de pasajeros se prestó hasta la suspensión de la operación del aeródromo en el año 2013, y de mercancía hasta el año 2010.

Sostuvo que la prestación del servicio público en mención pudo ser restablecida con el levantamiento de la suspensión de operación realizada en el año 2016 por la **AEROCIVIL**, pese a ello, no encontró



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

que la misma correspondiera a las condiciones óptimas requeridas, sumado a que en el año 2013 la clasificación del aeródromo cambió de 2A a 1A, lo que modificó el tipo de aeronaves que podían operar.

En cuanto al derecho colectivo de realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de los habitantes, reiteró el hecho de que la **AEROCIVIL** encontró en buenas condiciones de operación al aeródromo, por lo que levantó la suspensión que se había realizado, pero que pese a ello, no advirtió que se hubiesen realizado inversiones en su adecuación y que las mismas correspondieran a las señaladas por las normas RAC.

Precisó que no se había allegado ninguna prueba que permitiera determinar que para las construcciones aledañas al aeródromo se hubiese adelantado el trámite de evaluación de obstáculos por altura, interferencias radioeléctricas y usos de suelos emitido por la autoridad aeronáutica, teniendo en cuenta que las mismas estaban en su zona de influencia, motivo por el que las autoridades públicas y/o particulares no podían desconocer la normativa en materia urbanística ni los RAC, razón por la que consideró necesario instar al



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

MUNICIPIO y a la **AEROCIVIL** para que adelantaran las acciones tendientes a determinar si las construcciones aledañas al aeródromo La Esperanza cumplían con las disposiciones legales aplicables.

En conclusión, señaló lo siguiente:

“[...] 1º Carencia actual de objeto por la declaración de nulidad del acto Municipal por el cual se modificó el uso el suelo de un aeropuerto para ser usado en la construcción de vivienda.

La nulidad del acto administrativo por el cual se autorizó el uso de un aeródromo para la construcción de un plan de vivienda, acredita que la violación del derecho colectivo de utilización y defensa de los bienes de uso público; (sic) se probó pero que ha sido superada por decisión judicial.

En cuanto al pretendido plan de vivienda, resulta claro que en el caso en particular las actuaciones adelantadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como por FINDETER, FIDUPREVISORA y la Fiduciaria Bogotá S.A. dentro de la ejecución del programa de vivienda no contravinieron en forma alguna los derechos conculcados puesto que, no era viable la construcción de viviendas en un predio en el cual se encuentra construido y está destinado a un fin distinto, esto es, un aeródromo. Tampoco se advierte la vulneración de los derechos colectivos en las actuaciones desplegadas por la Contraloría General de la República ni la Procuraduría General de la Nación.

2º Protección de los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia a beneficio de la calidad de los habitantes, originados en el estado de abandono de la pista aérea del Municipio de Barbosa Santander.

Por el contrario, se encuentran llamados a adoptar los medios necesarios con el fin de poner en marcha el aeródromo La Esperanza en el Municipio de Barbosa – Santander en calidad de explotador del mismo, así como la UAE Aeronáutica Civil como entidad encargada de velar por la infraestructura aeroportuaria,



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

entidades que guardan relación con las adecuaciones necesarias para el buen funcionamiento del aeródromo; el control sobre las construcciones al aeródromo; la destrucción o remoción del parque gimnasio ubicado al interior de la pista, ya sea en verificar que ello se cumpla o ejecutar dicha instrucción; así como en la inversión de recursos para su sostenimiento, todas ellas irregularidades que dieron lugar al presente medio de control y/o que se advirtieron de las pruebas aportadas al mismo.

3º En cuanto a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, no se ha probado su vulneración [...].”

En virtud de lo anterior, el **Tribunal** profirió las siguientes órdenes:

“[...] PRIMERO. - DECLÁRASE no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Fiduciaria Bogotá S.A., Aeronáutica Civil, Contraloría General de la República, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Procuraduría General de la Nación, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. - DECLÁRASE la ocurrencia del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia, en relación con la construcción de un proyecto de vivienda en espacio público, originado en la declaración de nulidad del acto administrativo local que autorizó la modificación del uso del inmueble.

TERCERO. - DECLÁRASE no probada la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa y al patrimonio público.

CUARTO.- DECLÁRASE probada la violación a los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia a beneficio de la calidad de los habitantes, imputable al Municipio de Barbosa y a la Aeronáutica Civil, originados en el abandono de la pista aérea ubicada en el Municipio de Barbosa, la cual no podrá tener destino distinto a su uso como pista aérea, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

QUINTO. - En consecuencia de lo anterior, ORDÉNASE al Alcalde del Municipio de Barbosa y al Director de la Aeronáutica Civil, la ejecución de las siguientes actividades, en aras de superar la violación de los derechos colectivos amparados:

1) Para que en el término de tres (3) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, en el lote de terreno donde se encuentra ubicado el Aeródromo La Esperanza, de propiedad del Municipio de Barbosa – Santander (Escritura Pública No.43 del Distrito Municipal de Puente Nacional – Provincia de Vélez y Certificado de Tradición No.324-595598 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Vélez y Escritura Pública No.320 de 12 de septiembre de 1951, 153 de 26 de abril de 1951, 152 de 25 de abril de 1951 en donde se encuentra la transferencia a título de venta de lote a favor del municipio de Barbosa con destino exclusivo a la construcción del campo aéreo), ejecuten y lleven a terminación las actividades descritas por la Aeronáutica Civil en el oficio 4401-085.250.1-2012031704 de 23 de julio de 2013 y que se relacionan a continuación:

1. Garantizar la franja de pista de por lo menos 30 metros a cada lado del eje, realizar obras de nivelación, acondicionamiento de la franja, poda y mantenimiento. Controlar el ingreso de personas y animales en las áreas de maniobra.
2. Realizar mantenimiento y repavimentación de pista, calle de rodaje y plataforma, obras que se requieren con urgencia para garantizar la seguridad en las operaciones del aeródromo.
3. Efectuar la señalización horizontal de la pista, rodaje y plataforma, pues no cuenta con ningún tipo de señalización.
4. Emplazar las mangaveletas en las dos cabeceras de la pista y las balizas de umbral (triángulos) cumpliendo con la norma en cuanto a distancias y características.
5. Efectuar limpieza de canales y revestirlos en concreto.
6. En la franja extremo de pista, zona de seguridad de la cabecera 03 se presenta erosión y desprendimiento del talud, se deben realizar obras de estabilización del mismo construyendo un muro de contención en concreto o en gaviones escalonados dejando drenajes controlados.
7. Existe una sola edificación dentro del aeródromo junto a la plataforma en regular estado, es una caseta que requiere mantenimiento.
8. Realizar el mantenimiento cerramiento perimetral en los tramos donde se encuentra rota la misma, para garantizar que terceras personas y/o animales penetren áreas restringidas.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

2) Para efectos de controlar el desarrollo urbanístico en las áreas de influencia del aeródromo, deberán adelantarse las actuaciones tendientes a determinar si las construcciones aledañas al aeródromo La Esperanza cumplen con lo previsto en los artículos 1823, 1824, 1825 y 1826 del Capítulo V del Código de Comercio y los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC en su parte 14.3.4 Restricción y eliminación de obstáculos.

SEXTO. - CONFÓRMASE el Comité de Verificación el cual estará integrado por el Personero Municipal de Barbosa – Santander, un representante del Municipio de Barbosa – Santander, un representante de la UAE Aeronáutica Civil y el Agente del Ministerio Público el cual será presidido por el Magistrado ponente.

SÉPTIMO.- SIN CONDENA en costas en esta instancia [...]”.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La **AEROCIVIL** manifestó que la sentencia de primera instancia no delimitó qué tipo de responsabilidades y obligaciones específicamente le correspondían al **MUNICIPIO**, como propietario y explotador del aeródromo La Esperanza, y tampoco se refirió a su apoyo técnico respecto de la vigilancia y control de la seguridad aérea, que involucra la infraestructura aeroportuaria y no un aporte presupuestal o de inversión para la ejecución de las obras requeridas por el aeropuerto, las cuales le corresponden el ente territorial, conforme lo establecido en el RAC 14.

Argumentó que el explotador del aeródromo es el que debe realizar y ejecutar todas las obras necesarias para su mantenimiento, razón



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

por la que, en el caso concreto, el **MUNICIPIO** debería llevar a cabo las obras de infraestructura pero bajo su vigilancia, control y supervisión, tal y como ocurrió en los aeropuertos de los Municipios de Palestina y Manizales, los cuales le pertenecen a los entes territoriales.

Precisó que el aeródromo de Barbosa está catalogado como no controlado, por lo que no hay servicios AIS-COM-MET, los cuales se encuentran a su cargo, de ahí la necesidad de determinar bajo qué condiciones se debe ejecutar la orden del **Tribunal**.

Afirmó que era necesaria la delimitación de responsabilidades y obligaciones para cada entidad, para que existiera claridad en cuanto a cómo deben ejecutarse las órdenes, las apropiaciones presupuestales que se asignarán para tal fin y quién debe ejercer la supervisión y control de la infraestructura, por lo cual, afirmó que tres meses no eran suficientes, pues se requeriría un tiempo mayor, más aún, si se tenía en cuenta el estado de emergencia económica en que se encuentra el País y el déficit presupuestal de la Nación.

Solicitó que se incluyera en el comité de verificación a los **MINISTERIOS DE TRANSPORTE** y de **HACIENDA Y CRÉDITO**



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

PÚBLICO, pues son los encargados de apropiar y delegar el presupuesto de inversión para este tipo de obras.

Puso de presente que, en atención a las directrices de los RAC y de la Organización Internacional de Aviación – OACI del Convenio de Chicago, era necesario establecer un sistema de reglamentación para la certificación de aeropuertos de Colombia, para garantizar que las instalaciones y equipos del aeródromo La Esperanza estuvieran cumpliendo con lo allí establecido.

Señaló que lo anterior implicaba realizar una inspección técnica al aeródromo, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el reglamento en mención y así establecer las condiciones, necesidades y ajustes de tipo técnico al área de movimiento del terminal.

Indicó que en la inspección técnica al aeródromo La Esperanza del día 23 de julio 2013 se encontraron deficiencias en varios ítems, por lo que efectuó una serie de recomendaciones que se plasmaron en el informe entregado al **MUNICIPIO**, las cuales debían ser acatadas de forma oportuna, pues se ponía en riesgo la operación aérea.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Transcribió *in extenso* las características de la pista y las recomendaciones efectuadas.

Reiteró que el propietario y explotador del aeródromo es el **MUNICIPIO**, por lo que es su responsabilidad mantenerlo en condiciones mínimas óptimas para su operación y garantizar la seguridad en las operaciones aéreas.

Afirmó que se debía contar con su concepto para adelantar cualquier tipo de construcción o emplazamiento dentro del aeródromo o sus áreas de influencia, conforme lo ordenan los RAC en la parte decimocuarta y el libro quinto parte II capítulo IV del Código de Comercio.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

IV.1. La AEROCIVIL reiteró todos y cada uno de los argumentos expuestos en el recurso de apelación relacionados con la delimitación de sus responsabilidades y las del **MUNICIPIO** en el cumplimiento de la orden de primera instancia.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

IV.2. El MINISTERIO afirmó que la **AEROCIVIL** en su recurso de apelación cuestionó la declaratoria de responsabilidad que le fue atribuida y no expuso ningún argumento en su contra.

Indicó que el *a quo* adujo que no vulneró los derechos colectivos, pues pudo constatar con el acervo probatorio que su actuación obedeció al trámite normativo vigente, sin que de allí se evidenciara afectación alguna.

IV.3. La CONTRALORÍA aseveró que la frustración del proyecto de vivienda que la parte actora le endilgó en sede de tutela, no fue producto de su actuar, sino que, por el contrario, se fundamentó en la falta de aptitud legal del terreno dispuesto para el efecto, situación que fue puesta en conocimiento en su momento y que fue ratificada con las pruebas allegadas al presente proceso.

Se refirió a los argumentos expuestos por el **Tribunal** en su decisión, para indicar que las compartía en su totalidad y, en consecuencia, solicitó confirmar su exoneración de responsabilidad.

V.- CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

El Ministerio Público solicitó que se confirme parcialmente la sentencia de 22 de mayo de 2020, excepto en lo que respecta al numeral quinto de la parte resolutiva, el cual debía ser ajustado en el sentido de especificar las actividades concretas que debe ejecutar la **AEROCIVIL** conforme sus competencias.

Para sustentar su posición se refirió al principio de congruencia de las sentencias y a los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público y acceso a servicios públicos y señaló que, de acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, la **AEROCIVIL** realizó diversas acciones tendientes a velar por la seguridad aeroportuaria al punto de suspender el permiso de operación del aeródromo La Esperanza por cerca de tres años, además, le indicó al ente territorial las medidas a adoptar para contrarrestar las deficiencias de seguridad en las áreas críticas detectadas, pese a certificar en el año 2016 que el aeródromo se encontraba en buenas condiciones de operación.

Aseguró que si bien no existían en el recurso de apelación argumentos suficientes de los que se pudiera inferir que no procedía la imputación de la vulneración de los derechos colectivos, sí se debían delimitar las obligaciones de la **AEROCIVIL** para



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

acompañarlas con sus competencias técnicas, en el sentido de hacer un acompañamiento de las acciones que adelante el **MUNICIPIO**.

Señaló que el **MUNICIPIO** es el llamado a efectuar las erogaciones presupuestales para la reparación y ejecución de obras en el aeródromo, en atención a que el lote donde se encuentra el terminal aéreo es de su propiedad, conforme se advierte de las escrituras públicas aportadas y referenciadas por el **Tribunal**, cuya circunstancia debe analizarse a la luz del artículo 1º del Decreto 823 de 16 de mayo de 2017¹⁷, que modificó el artículo 2º del Decreto 260 de 28 de enero de 2004¹⁸.

Precisó que era posible diferenciar el grado de responsabilidad o de omisión del **MUNICIPIO** respecto de la **AEROCIVIL**, pues:

“[...] no de otra forma puede tenerse como sustento de demostración de vulneración de los derechos colectivos los distintos informes rendidos por la Aeronáutica Civil y a su vez imputarle, con ese mismo informe como soporte, responsabilidad por el cumplimiento de las recomendaciones realizadas directamente al ente territorial [...]”.

¹⁷ Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) y se dictan otras disposiciones.

¹⁸ Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL y se dictan otras disposiciones.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

A su juicio, con la omisión en el acatamiento de las recomendaciones efectuadas por parte del **MUNICIPIO** y la ocupación del predio para fines diferentes, se desconoció el deber del Estado de defensa de los bienes de uso público, al acceso al servicio público de transporte aéreo, a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes del Municipio y a los usuarios del servicio de transporte.

VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Generalidades de la acción popular

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998¹⁹, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar

¹⁹ "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

Conforme se advirtió en precedencia, los hechos que dieron origen a la presente acción tuvieron su génesis en la acción de tutela presentada por las demandantes con ocasión de la suspensión del proyecto de 210 soluciones de vivienda gratuita para el **MUNICIPIO**, debido a que en el predio “Villa Rocío”, en el que se iba a efectuar la construcción, operaba el aeródromo La Esperanza, circunstancia que fue advertida en su momento por la **CONTRALORÍA** al ante territorial y a las entidades encargadas del proceso de adjudicación del plan del Gobierno Nacional de “100.000 viviendas gratis”, quienes determinaron que el lote ofertado no cumplía con las condiciones técnicas y jurídicas requeridas, motivo por el que fue suspendido.

Una vez surtido el respectivo trámite la acción de tutela en mención, esta Corporación emitió sentencia de segunda instancia el 5 de noviembre de 2014, en la que encontró probado que **FINDETER** declaró la terminación del proyecto de vivienda porque el predio no era apto y que el hecho que las accionantes hubiesen sido censadas y se encontraran en la población objeto de priorización, no generaba



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

ninguna situación jurídica, derecho o expectativa que pudiera ser objeto de protección a través de la acción de tutela.

Sostuvo que, no obstante lo anterior, no podía hacerse caso omiso a las graves irregularidades ventiladas en relación con el lote de terreno en el que estaba ubicado el aeródromo La Esperanza, consistentes en el estado de abandono por el **MUNICIPIO**, quien no efectuó las adecuaciones sugeridas por la **AEROCIVIL** y, por el contrario, construyó un parque al interior de la pista, lo que impedía la utilización de la misma, y por la falta de cooperación de las entidades territoriales para su sostenimiento.

Por lo anterior, consideró que en virtud del principio *iura novit curia*, debía determinarse si de las conductas expuestas era posible advertir la vulneración de derechos colectivos.

Una vez adecuada la acción por parte del **Tribunal**, profirió sentencia el 22 de mayo de 2020 en la que consideró que estaba acreditaba la violación al derecho colectivo de utilización y defensa de los bienes de uso público respecto del proyecto de vivienda “Villa Rocío”, pero que se superó por la declaratoria de nulidad del Acuerdo núm. 012 de 2012, por medio del cual se acordó incorporar el lote



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

donde estaba ubicado el aeródromo La Esperanza al perímetro urbano para la construcción de viviendas de interés social y prioritario.

Asimismo, estimó que existió vulneración de los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes, debido al estado de abandono en el que se encontraba la pista aérea del aeródromo del **MUNICIPIO**, pese a que la **AEROCIVIL** puso en conocimiento del ente territorial las dificultades que presentaba y efectuó unas recomendaciones, las cuales no fueron acatadas.

Por lo tanto, señaló que era necesario que el **MUNICIPIO** adoptara los medios para poner en funcionamiento el aeródromo, pues era el explotador del mismo, y que la **AEROCIVIL** era la responsable de velar por la infraestructura aeroportuaria.

Inconforme con la anterior decisión, la **AEROCIVIL** interpuso recurso de apelación, en el que solicitó que se delimitaran las



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

responsabilidades y obligaciones que le corresponderían al **MUNICIPIO**, como propietario y explotador del aeródromo La Esperanza, y aquellas que le correspondían como autoridad aeronáutica, en cuanto a la vigilancia y control de la seguridad aérea, teniendo de presente que no debía realizar aporte presupuestal o de inversión que implicara la ejecución de obras en el terminal.

Argumentó que el plazo de tres meses señalado por el **Tribunal** para dar cumplimiento a las órdenes impartidas era insuficiente, por lo que solicitó que fuera ampliado.

Explicó que era al explotador del aeródromo a quien le correspondía realizar y ejecutar todas las obras necesarias para su mantenimiento, en este caso al **MUNICIPIO**, quien debía adelantar las obras de infraestructura bajo su vigilancia, control y supervisión.

Finalmente, solicitó que se incluyera en el comité de verificación a los **MINISTERIOS DE TRANSPORTE** y de **HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, como encargados de apropiar y delegar el presupuesto de inversión para este tipo de obras.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Problema jurídico

Previo a determinar las competencias de la **AERONAUTICA** y del **MUNICIPIO** en la ejecución de las órdenes de amparo proferidas por el Tribunal, la Sala deberá establecer, sí en efecto, la autoridad aeronáutica vulneró los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna y, a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes amparados por el **Tribunal**, o si, por el contrario, actuó en el marco de las funciones que legalmente le han sido asignadas y, por lo tanto, no le resulta atribuible el presunto estado de abandono del terminal aéreo.

Caso concreto

Para efecto de resolver el problema jurídico planteado en precedencia, la Sala hará referencia al material probatorio obrante en el expediente:



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

-. Por medio de escritura pública núm.43 de 16 de febrero de 1951 de la Notaría Principal del Circuito de Puente Nacional (Santander), registrada en la Oficina de Instrumentos Públicos de Vélez el 15 de julio de 1953, con matrícula inmobiliaria 324-59598, se acreditó que el predio donde se encuentra ubicado el aeródromo La Esperanza es de propiedad del **MUNICIPIO**.

-. Mediante la Resolución núm. 306 de 7 de noviembre de 1958, se dispuso que el **MUNICIPIO** tiene la administración aeroportuaria del Aeródromo La Esperanza de manera indefinida.

-. Ahora bien, por medio de la Resolución núm.01618 de 20 de marzo de 2007, la **SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE** ordenó a la **AEROCIVIL** y al Grupo Aéreo de la Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura, **descargar** de la base de datos el aeropuerto del **MUNICIPIO**, **toda vez que no se efectuaban operaciones en él**.

-. Ante la situación que se presentaba en el aeródromo la Esperanza, la **AEROCIVIL** practicó una visita técnica el 23 de julio de 2013, de la cual efectuó un informe del que se destaca lo siguiente:



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

“[...] DIAGNÓSTICO DEL ESTADO ACTUAL DE LAS INSTALACIONES

[...] Para cumplir con la norma de franja extremo de pista, se requiere de 60 metros por el ancho de la franja de pista, por lo que los umbrales de las cabeceras de pista deben desplazarse quedando disponibles para operación solo 960 metros [...]

La capa superior de la pista es de pavimento flexible (asfalto), presenta fracturas, erosión y desprendimiento de material granular, debido a la falta de mantenimiento, los esfuerzos por el uso, las condiciones de la naturaleza y las heces de ganado vacuno que pastorea por todo el aeródromo; cuenta con plataforma de viraje de 3.50 X 19.00 metros de ancho, pero la de la cabecera 21 se construyó contrario al sentido para la operación de las aeronaves. En algunos sectores de la pista no se tienen los 16 metros de ancho, la maleza y vegetación penetran la pista. Respecto a las ayudas visuales, no cuenta con señalización o demarcación horizontal ni balizas de umbral (triángulos), tampoco existen mangaveletas en las cabeceras de pista.

Calle de rodaje

Calle de rodaje en pavimento flexible, asfaltada en mal estado, presenta las mismas características y condiciones de la pista, con un ancho de 7.50 metros que conduce a plataforma.

[...] Rampa o plataforma

Plataforma asfaltada de 48x20 metros, en pésimo estado presenta desprendimiento de material y contaminación con material vegetal y heces de animales; requiere mantenimiento y señalización horizontal.

[...] Zonas de seguridad

La franja de pista en algunas zonas tiene 80 metros pero en otros sectores como la cabecera sur es de solo 60 metros y no están conformadas, niveladas ni podadas en su totalidad, se deben realizar obras de adecuación para conformarlas y así garantizar una franja mínima de 60 metros. Cuenta con canales de drenaje en tierra, algunas obras de arte hidráulicas en concreto y cerramiento perimetral completo en postes de concreto y alambre de púas requiere mantenimiento y lo más preocupante es la cantidad de ganado vacuno que pastorea en el aeródromo sin control alguno, lo que no permite garantizar las operaciones aéreas.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

El aeropuerto se encuentra dentro del casco urbano del Municipio. Al momento de la inspección comprobatoria, se observó la existencia de algunas pequeñas viviendas sin ningún diseño urbanístico al sur, unas edificaciones nuevas al oriente, en ambas zonas por debajo de la cota de la pista y al occidente donde se encuentra el ingreso principal al aeródromo, un lote donde funciona una estación de combustible con una infraestructura grande, bien desarrollada donde se prestan diferentes servicios, lote que está a tan solo 80 metros de la cabecera 03.

RECOMENDACIONES

1. Garantizar la franja de pista de por lo menos 30 metros a cada lado del eje, realizar obras de nivelación, acondicionamiento de la franja, poda y mantenimiento. Controlar el ingreso de personas y animales en las áreas de maniobra.
2. Realizar mantenimiento y repavimentación de pista, calle de rodaje y plataforma, obras que se requieren con urgencia para garantizar la seguridad en las operaciones del aeródromo.
3. Efectuar la señalización horizontal de la pista, rodaje y plataforma, pues no cuenta con ningún tipo de señalización.
4. Emplazar las mangaveletas en las dos cabeceras de la pista y las balizas de umbral (triángulos) cumpliendo con la norma en cuanto a distancias y características.
5. Efectuar limpieza de canales y revestirlos en concreto.
6. En la franja extremo de pista, zona de seguridad de la cabecera 03 se presenta erosión y desprendimiento del talud, se deben realizar obras de estabilización del mismo construyendo un muro de contención en concreto o en gaviones escalonados dejando drenajes controlados.
7. Existe una sola edificación dentro del aeródromo junto a la plataforma en regular estado, es una caseta que requiere mantenimiento.
8. Realizar el mantenimiento cerramiento perimetral en los tramos donde se encuentra rota la misma, para garantizar que terceras personas y/o animales penetren áreas restringidas y operativas.
9. Controlar el desarrollo urbanístico en las áreas de influencia del aeródromo. Las autoridades administrativas y políticas del Municipio deben tomar medidas y decisiones respecto al desarrollo controlado del entorno [...]” (Resaltado de la Sala).



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

-. Mediante Oficio núm. 4404.198.1-201400624 de 7 de enero de 2014 la **AEROCIVIL** le informó al Alcalde del **MUNICIPIO** lo siguiente:

“[...] Como el propietario y explotador es el Municipio de Barbosa, es su responsabilidad mantener el aeródromo en condiciones mínimas óptimas para su operación y garantizar la seguridad en las operaciones aéreas como lo determina la norma.

[...] Recomendaciones de las cuales no se ha recibido pronunciamiento de su ejecución por parte de la Alcaldía de Barbosa en su condición de dueña del aeródromo y que nos permitiera levantar la medida de suspensión.

2. La entidad suspendió las operaciones aéreas inicialmente por un término de dos meses, mediante NOTAM publicado a partir del 21-sep-13 hasta el 22-Nov-13, para que la administración municipal subsanara las deficiencias encontradas y notificadas. Suspensión que se prorroga mediante publicación de NOTAM a partir **del 22-Nov-13 hasta el 21-Feb-14, en consideración de nuestra competencia como autoridad aeronáutica.**

3. Mediante oficio fechado septiembre 02 de 2013 y dirigido al Director de la Aeronáutica Civil, la Alcaldesa de Barbosa señala que mediante Acuerdos Municipales No. 012 de agosto 21 de 2012 y No. 006 de 28 de abril de 2013, se modificó el uso del suelo del inmueble donde funciona el aeródromo “La Esperanza” y se destinó éste para la construcción de 210 viviendas de interés prioritario, ya que fueron beneficiados por parte del Ministerio de Vivienda dentro del programa del orden nacional; adicionalmente en dichos acuerdos se dispuso el traslado del aeródromo a una zona rural en la Vereda “Pozo Negro” [...]” (Resaltado de la Sala).

-. La **AEROCIVIL** informó que luego de inspección técnica comprobatoria realizada al aeródromo La Esperanza, el 15 de mayo



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

de 2014, se pudo constatar la presencia de un gimnasio al aire libre ubicado en ese predio sobre la franja de la pista.

-. Asimismo, la **AEROCIVIL** certificó en el año 2014 que, para ese momento, el aeródromo la Esperanza no cumplía con los requisitos técnicos mínimos que garantizara la seguridad de las operaciones aéreas por falta de mantenimiento de las instalaciones aeroportuarias, las cuales debían ser ejecutadas por el **MUNICIPIO** como propietario y explotador del aeropuerto, motivo por el que, como medida preventiva, **se mantenía suspendido el permiso de operación.**

-. La **PROCURADURÍA** realizó una visita técnica al aeródromo La Esperanza los días 25, 26 y 27 de marzo de 2015, como consta en la respectiva acta, en la que se consignó lo siguiente:

"[...] el Municipio no ha adelantado ningún estudio para el mejoramiento donde se encuentra el aeródromo que se encuentra **cerrado**. [...] Técnicamente, para adecuar el aeródromo se debe generar un proyecto donde se proponga la construcción de una torre de control, la cual no existe y su dotación integra como son radio ayudas, antenas de radar, rehabilitar la pista haciendo un cambio en la base y subbase y las capas de rodadura de la pista; **lo que implica hacerlo nuevo**, y adicional a eso en el Acuerdo 06 de 2012, se modifica la construcción en altura en Barbosa, por tal razón, **se han aprobado unos proyectos de edificaciones aledañas al sector del aeródromo que restringirían el aterrizaje de la aeronave.** Por los anteriores motivos **no podría**



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

ser viable la rehabilitación del aeródromo [...]” (Resaltado de la Sala).

-. La **AEROCIVIL** practicó nuevamente una visita técnica al aeródromo La Esperanza, los días 21 y 22 de septiembre de 2015, para determinar las condiciones técnicas y operativas que presentaba en ese momento, de la cual se destaca lo siguiente:

“[...] El aeródromo La Esperanza es propiedad y explotado por el municipio de Barbosa, es de uso público y a la fecha la Aeronáutica Civil tiene suspendidas las operaciones aéreas mediante NOTAM, dado que el aeropuerto presenta algunas deficiencias técnicas reportadas en el informe presentado por el Grupo Inspección de Aeropuertos en la más reciente visita realizada en junio de 2013; consideraciones y recomendaciones que deberían ser acatadas por parte del municipio, para garantizar las condiciones mínimas de seguridad en las operaciones aéreas.

La administración municipal de Barbosa, no ha realizado ningún tipo de mantenimiento al aeropuerto y al parecer expidió licencias de construcción sin el debido concepto técnico que emite la autoridad aeronáutica.

Recomendaciones

1. **Mantener la NOTAM de suspensión del aeródromo hasta tanto no se acaten las observaciones y consideraciones del presente informe y se realice una nueva visita de inspección técnica comprobatoria.**
2. Garantizar la franja de pista de por lo menos 30 metros a cada lado del eje, retirar los obstáculos mencionados, realizar obras de nivelación, acondicionamiento de la franja, poda y mantenimiento, controlar el ingreso de personas y animales en las áreas de maniobra.
3. Realizar mantenimiento de pista, calle de rodaje y plataforma, obras que se requieren con urgencia para garantizar la seguridad en las operaciones del aeródromo la seguridad en las operaciones del aeródromo.
4. Efectuar la señalización horizontal de la pista, rodaje y plataforma.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

5. Emplazar las mangavaletas en las dos cabeceras de la pista y las balizas de umbral (triángulos) cumpliendo con la norma en cuanto a distancias y características.
6. Efectuar limpieza y mantenimiento de canales y obras hidráulicas.
7. En la franja extremo de pista, zona de seguridad de la cabecera 03 se presenta erosión y desprendimiento del talud, se deben realizar obras de estabilización del mismo construyendo un muro de contención en concreto o en gaviones escalonados dejando drenajes controlados.
8. Existe una caseta dentro del aeródromo, contiguo a la plataforma, la cual requiere mantenimiento.
9. Realizar el mantenimiento del cerramiento perimetral en los tramos donde se encuentra rota la misma, para garantizar que terceras personas y/o animales penetren en áreas restringidas y operativas.
10. **Controlar el desarrollo urbanístico en las áreas de influencia del aeródromo, las autoridades administrativas y políticas del Municipio deben tomar medidas y decisiones respecto al desarrollo controlado del aeródromo [...]** (Negrilla de la Sala).

-. Ahora bien, por medio de la Resolución núm. 00986 de 13 de abril de 2016, la **AEROCIVIL** levantó la suspensión de permiso de operación del aeródromo La Esperanza, pues encontró que luego de la inspección técnica realizada el 4 de marzo de ese año, el aeródromo estaba en buenas condiciones de operación, de acuerdo con el reporte de inspección técnica núm. 2002-2016006232 de 15 de marzo de 2016; asimismo, se dispuso que el permiso de operación sería ilimitado, de acuerdo con lo establecido en el numeral 14.2.3.6 de los RAC, y que su explotación estaría a cargo del **MUNICIPIO**.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

-. El Despacho sustanciador, mediante auto para mejor proveer de 1º de abril de 2022, solicitó a la **AEROCIVIL** efectuar una visita técnica al aeródromo La Esperanza, para verificar si se habían llevado a cabo las recomendaciones impartidas en las diferentes visitas técnicas previamente practicadas; el estado actual y; si era apto para prestar el servicio para el que fue dispuesto.

En respuesta, la **AEROCIVIL** allegó los siguientes documentos:

i.- Informe ejecutivo de visita de inspección, vigilancia y control al Aeródromo La Esperanza del **MUNICIPIO** de 22 de septiembre de 2021, en el que indicó que su operación era Nacional y, por ende, no le correspondía controlarlo y, además, manifestó lo siguiente:

“[...] 17. Aspectos positivos para resaltar hoy: **No hay, se recomienda la suspensión del permiso de operación, por no cumplir con las condiciones mínimas de seguridad operacional.**

NO CONFORMIDAD	
18. DESCRIPCIÓN	19. NORMA (S) QUE APLICA (N)
Superficie de la pista en mal estado y sin señalización horizontal, presencia de maleza en la superficie	14.3.2.6
Cerramiento perimetral en mal estado, permite el paso de animales y personal sin control	14.3.9.10.1
Las franjas de seguridad no están conformadas ni niveladas, además	14.3.3.4.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actores: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

existen obstáculos y residuos sobre las mismas	
No cuenta con las ayudas visuales mínimas como los indicadores de dirección de viento ni las señales de umbral de pista	4.5.1.1.
Presencia de obstáculos dentro de las zonas de seguridad	14.3.4.1 [...]”.

ii-. Oficio núm. 5201-2021035449 de 26 de octubre de 2021, por medio del cual la **AEROCIVIL** le informó al **MUNICIPIO** que suspendió el permiso de operación del aeródromo La Esperanza, en el que argumentó:

“[...] De acuerdo con la visita de vigilancia y control efectuada aeródromo del asunto el 22 de septiembre de 2021, en la cual se pudo evidenciar que el aeródromo la Esperanza del Municipio de Barbosa Santander, actualmente no cumple con las condiciones mínimas de Seguridad Operacional, teniendo en cuenta el mal estado del cerramiento perimetral, el mal estado de la superficie de la pista, la falta de nivelación y conformación de las franjas de seguridad las cuales están con varios obstáculos y que no cuenta con las ayudas visuales mínimas como son los indicadores de dirección de viento y los triángulos de señal de umbral, me permito informarle que la Autoridad Aeronáutica ha decidido suspender el permiso de operación con el fin de evitar futuros incidentes y/o accidentes que se puedan ocasionar por este incumplimiento normativo [...]”.

-. En el informe de rendición de cuentas del año 2021 de la AEROCIVIL, publicado en su página web²⁰, advirtió que en el año 2019

²⁰ Información tomada de la página web de la AEROCIVIL, conforme lo autoriza el inciso 5° del artículo 177 del CGP, la cual puede ser consultada en el siguiente enlace:

<https://www.aerocivil.gov.co/atencion/participacion/Rendicin%20de%20cuentas/INFORME%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%202021%20AEROCIVIL.pdf>.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

suscribió con ENTerritorio el convenio interadministrativo núm. 19000985 H3²¹ que tenía por objeto “[...] *brindar asistencia técnica en asuntos aeronáuticos, aeroportuarios y en estructuración de proyectos, para el fortalecimiento de la infraestructura del transporte aéreo [...]*”, por un valor de alrededor de \$5.000 millones. Dentro de los Municipios favorecidos se encuentra el de Barbosa por el aeródromo La Esperanza. Respecto de dicho contrato, la autoridad aeronáutica aseguró que:

“[...] El objeto del Convenio es brindar asistencia técnica en asuntos aeronáuticos, aeroportuarios y en estructuración de proyectos, para el fortalecimiento de la infraestructura del transporte aéreo. Adicionalmente, se adelanta la formulación de Terminal Aeroportuaria como Proyecto Tipo, con metodología del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que le permitirá a las Entidades Territoriales acceder a este proyecto cuando requieran la construcción o mejoramiento de sus terminales aeroportuarias. Para la ejecución del convenio, se contrató a ENTerritorio, por un valor de alrededor de \$5.000 millones. Este Contrato concluyó el 30 de septiembre de 2021 y el Convenio con las Entidades Territoriales el 30 de octubre de 2021. Se destacan los siguientes productos:

²¹ Esta información fue corroborada con el SECOP, en el que se advirtió un contrato de consultoría suscrito por ENTerritorio que tiene la siguiente descripción: “[...] *INTERVENTORÍA INTEGRAL AL CONTRATO DE CONSULTORÍA No. 2020625 SUSCRITO CON LA UNIÓN TEMPORAL AERODROMOS PARA EL DESARROLLO DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS FASE III, Y FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS AERÓDROMOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 219142 (ENTERRITORIO), 19001605 H3 (AEROCIVIL), INCLUYENDO EL DESARROLLO DE UN PROYECTO TIPO DE TERMINAL AÉREO, PARA UN VOLUMEN DE HASTA 50000 PASAJEROS/ AÑO [...]*” (Resaltado de la Sala). La información respecto del contrato de consultoría puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

- Inventario y diagnóstico: Informe de Inventario y Diagnóstico de cada uno de los aeródromos, lado Aire y lado Tierra.
- Planificación: Documento de Planificación Aeroportuaria para cada uno de los aeródromos
- Estudios y diseños a Fase III:
 - Diseños Lado Aire y Lado Tierra
 - Informe de estudio de suelos y diseño
 - Documentación de estudios ambientales: - Documentación contractual – Perfilamientos
 - Entidad contratante -Consultas efectuadas a Entidades - Estudios efectuados en etapa de diagnóstico - Registro fotográfico - Análisis de área de influencia del proyecto - Consultas plataformas ambientales - Diseños Propuestos por la Consultoría - Gestión Proveedores de Material - Investigación de ZODMES Autorizadas - Listado de gestores RESPEL - Hojas de seguridad - Control de fauna, Insumos de trámite de aprovechamiento forestal - Insumos trámite ocupación de Cauce -Plan de Gestión RCD.
 - Informe de Geotecnia y Pavimentos, Diagnóstico y Levantamiento de Campo.
- Formulación de proyecto de inversión MGA: Informe de proyecto arquitectónico de los seis (6) aeródromos – Proyecto Arquitectónico. Informe predial y estudio de títulos
- Gestión financiera y presupuestal: Formulación de un proyecto de Inversión. Análisis Financiero y presentación de ajustes a consulta fuentes de financiamiento; e inclusión en el modelo de escenario considerando que la inversión la realiza en su totalidad el sector público.
- Capacitaciones: Se entregó cartilla de capacitación aeroportuaria que sirvió como soporte para el desarrollo de las capacitaciones en los municipios objetos del Convenio Interadministrativo, donde se dictaron ochenta (80) horas distribuidas en jornadas pedagógicas diarias de ocho (8) horas, dictando veinte (20) horas por tema de acuerdo con los siguientes temas: i) Gestión en seguridad operacional, ii) Administración Aeroportuaria, iii) Apoyo Técnico en Trámites Operacionales y iv) Gestión del Riesgo [...]”.

De lo expuesto, la Sala destaca que en el año 2013 la **AEROCIVIL** realizó una visita técnica a las instalaciones del aeródromo en comento, en la que encontró que el terminal aéreo estaba en precarias condiciones por la falta de mantenimiento de parte del



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

MUNICIPIO, lo que impedía su normal funcionamiento, razón por la que realizó una serie de recomendaciones que no fueron acatadas.

Asimismo, se pudo evidenciar que para el año 2014 las malas condiciones del terminal aéreo seguían sin ser corregidas, lo que motivó a la **AEROCIVIL** a suspender las operaciones áreas para que las deficiencias fueran subsanadas, sin que existiera respuesta positiva al respecto; por el contrario, lo que advirtió la autoridad aeronáutica fue la construcción de un gimnasio al aire libre sobre la franja de la pista.

Ahora bien, para el año 2015, todavía no se habían adelantado las acciones necesarias para lograr el mejoramiento de las instalaciones del aeródromo La Esperanza, el cual se encontraba cerrado debido a la suspensión de operaciones realizada por la **AEROCIVIL**.

Aunado a lo anterior, conforme se advierte de lo informado por la **PROCURADURÍA** y la **AERONAÚTICA**, al parecer, el **MUNICIPIO** expidió licencias de construcción sin el debido concepto técnico emitido por parte de la autoridad aeronáutica, que es la encargada de controlar que las construcciones aledañas a los aeródromos o aeropuertos no obstaculicen las operaciones áreas.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Con base en lo precedente, la **AEROCIVIL** recomendó, en ese momento, que se mantuviera la suspensión del permiso de operación del aeródromo hasta tanto no se acogieran las observaciones efectuadas desde el año 2013.

Ya para el año 2016, la **AEROCIVIL** encontró en la inspección técnica al aeródromo que aparentemente estaba en buenas condiciones de operación, razón por la que decidió levantar la suspensión al permiso de operación y dispuso que sería ilimitado.

No obstante, en una nueva visita técnica realizada en el **año 2021** por parte de la autoridad aeronáutica al aeródromo, pudo evidenciar que **la terminal aérea no cumplía con los requisitos mínimos de seguridad operacional**, motivo por el que decidió suspender el permiso de operación con el fin de evitar incidentes y accidentes.

En consecuencia, la Sala advierte que desde el año 2013 la **AEROCIVIL** ha puesto de presente la necesidad de adecuar el aeródromo La Esperanza para que cumpla con los requisitos mínimos de seguridad, sin que a la fecha de la presente providencia, **año 2022**, hayan sido acatados en debida forma, pues de la visita



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

efectuada en el 2021 se observa que las mismas deficiencias han persistido a lo largo de los años.

Determinado el mal estado en que se encuentra el aeródromo, es preciso establecer quién es el responsable de su operación y mantenimiento, pues sólo así es posible determinar si, efectivamente, la **AEROCIVIL** participó en la vulneración de los derechos colectivos declarada por el **Tribunal**.

De conformidad con el material probatorio analizado en precedencia, la Sala advierte que el aeródromo La Esperanza es de propiedad del **MUNICIPIO**, no solo porque está en un predio que le pertenece, sino porque, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución núm. 306 de 7 de noviembre de 1958, el ente territorial tiene la administración aeroportuaria del aeródromo de manera indefinida y, además, cuenta con el permiso de operación del terminal aéreo según lo informó la **AEROCIVIL**, razón por la que aquél es el encargado de su explotación y mantenimiento.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

En efecto, respecto del mantenimiento de los aeródromos²², el numeral 14.3.10.1 de los RAC 14²³, reglamento adoptado por la **AEROCIVIL** mediante Resolución núm. 01092 de 13 de marzo de 2007²⁴, prevé lo siguiente:

“[...] 14.3.10. MANTENIMIENTO DE AERÓDROMOS

14.3.10.1. Generalidades. El explotador de un aeropuerto abierto a la operación pública debe **establecer un plan de mantenimiento**, incluyendo cuando sea apropiado **un programa de mantenimiento preventivo, para asegurar que las instalaciones, los sistemas de iluminación, las ayudas visuales, el área de maniobras, las zonas de seguridad se conserven en condiciones tales que no afecten desfavorablemente a la seguridad, regularidad o eficiencia de la navegación aérea [...]**” (Destacado de la Sala).

Ahora bien, el artículo 1813 del Código de Comercio dispone que ningún aeródromo puede ser utilizado sin permiso de operación otorgado por la **AEROCIVIL**, lo que implica que ésta es la que

²² Los aeródromos fueron definidos por el artículo 14.1 de los RAC 14 como el “Área definida de tierra o de agua (que incluye todas sus edificaciones, instalaciones y equipos) destinada total o parcialmente a la llegada, salida y movimiento en superficie de aeronaves”. Asimismo, dicha norma también trae las siguientes definiciones:

“[...] **Aeródromo certificado.** Aeródromo que ha sido objeto de inspección y en consecuencia, se le ha emitido a su explotador la correspondiente certificación, previa comprobación de los requisitos técnicos establecidos en esta parte de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.

Aeropuerto. Todo aeródromo especialmente equipado y usado regularmente para pasajeros y/o carga y que a juicio de la UAEAC, posee instalaciones y servicios de infraestructura aeronáutica suficientes para ser operado en la aviación civil [...]”.

²³ Información disponible en la siguiente página web: <https://www.aerocivil.gov.co/autoridad-de-la-aviacion-civil/reglamentacion/rac>

²⁴ “Por la cual se adoptan unas normas sobre Aeródromos, Aeropuertos y Helipuertos y se adicionan como Parte Décimo Cuarta a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia”.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

autoriza las operaciones de las terminales aéreas en el País; lo cual también puede advertirse de lo ordenado en el artículo 2° del Decreto 1294 de 14 de octubre de 2021²⁵, en el que se dispuso que a dicha entidad le compete, entre otras funciones,: i) “[...] **regular, certificar, vigilar y controlar, en materia aeronáutica a los proveedores de servicios a la aviación civil, el uso del espacio aéreo colombiano y la infraestructura dispuesta para ello** [...]”²⁶; y ii) “[...] *prestar los servicios a la navegación aérea y operar las ayudas requeridas para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad* [...]”.

Asimismo, la Sala pone de manifiesto que el artículo 1822 del Código de Comercio prevé los eventos en los que procede la cancelación o suspensión del permiso de operación en los siguientes términos:

“[...] ARTÍCULO 1822. <CASOS DE CANCELACIÓN O SUSPENSIÓN DEL PERMISO DE OPERACIÓN DE AERODROMO>. El permiso de operaciones de un aeródromo podrá suspenderse o cancelarse en los siguientes casos:

- 1) Cuando desde el aeródromo se atente contra la seguridad del Estado;
- 2) Cuando no se cumpla lo dispuesto en el artículo 1812, o en cualquier otra forma se abuse del aeródromo;
- 3) Cuando se autorice, a solicitud del propietario. Si el explotador fuere persona distinta, se requerirá su asentimiento;

²⁵ “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil)”.

²⁶ Resaltado de la Sala.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

- 4) Cuando se deteriore en forma peligrosa para las maniobras, y
- 5) Cuando no se lleve el registro de aeronaves que toquen en el aeródromo o no se cumplan las órdenes y los reglamentos de la autoridad.

PARÁGRAFO. Si el permiso de operación expira o es suspendido o cancelado la autoridad aeronáutica impedirá la explotación [...]”.

Aunado a lo anterior, la Sala resalta que a la **AEROCIVIL**, como máxima autoridad aeronáutica, se le otorgó la facultad de sancionar administrativamente a los particulares, personas naturales o jurídicas relacionadas con el sector, por la violación de los reglamentos aeronáuticos y las demás normas que regulan las actividades del sector aeronáutico²⁷.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala considera que la desidia y falta de compromiso del **MUNICIPIO**, como operador del aeródromo, ha afectado los derechos colectivos aquí debatidos, pues han sido 9 años en los que de manera constante la **AEROCIVIL** ha evidenciado que el terminal aéreo no cumple con las condiciones mínimas de seguridad operacional lo que ha dado lugar a la suspensión del permiso de operación, sin que, a la fecha, el ente territorial haya adoptado acciones eficaces que permitan el mejoramiento de ese bien de uso público.

²⁷ Artículo 55 de la Ley 105 de 1993.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

La Sala advierte que aun cuando en el año 2016 se levantó la suspensión del permiso de operación, porque supuestamente se adoptaron las recomendaciones realizadas por la autoridad aeronáutica, lo cierto es que en la actualidad el mal estado del bien es evidente y, por ende, fue necesario, nuevamente, que la **AEROCIVIL** tomara la decisión de suspender las operaciones en el aeródromo La Esperanza al no cumplir con las condiciones mínimas de seguridad, lo que evidencia la existencia de una afectación a un bien de propiedad del Estado, todo lo cual, indefectiblemente, ha redundado en la vulneración de los derechos colectivos aquí debatidos.

Así las cosas, el único responsable de la afectación de los derechos ha sido el **MUNICIPIO**, pues la **AEROCIVIL** cumplió con las obligaciones y deberes que le asistían, esto es, regular, certificar, vigilar y controlar el aeródromo La Esperanza, habida cuenta que realizó diferentes visitas técnicas, expidió las respectivas recomendaciones y tomó, en su momento, las decisiones pertinentes en cuanto al permiso de operación, lo que evidencia el ejercicio de sus competencias como máxima autoridad aérea, sin que le sea posible ejecutar acciones diferentes a éstas, dado que, como se vio, la operación y mantenimiento no son de su resorte.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

En consecuencia, al **MUNICIPIO** es a quien le compete adelantar todas aquellas gestiones necesarias de mantenimiento para asegurar que las instalaciones, los sistemas de iluminación, las ayudas visuales, el área de maniobras y las zonas de seguridad se conserven en condiciones tales que no afecten desfavorablemente la seguridad, regularidad o eficiencia de la navegación aérea, aspectos que no fueron atendidos en debida forma por parte del ente territorial demandado.

Todo lo anterior, conduce a modificar los numerales 4° y 5° de la parte resolutive de la sentencia apelada, en el sentido de excluir a la **AEROCIVIL** como responsable de la vulneración de los derechos colectivos deprecados y de la ejecución de las medidas de mantenimiento del aeródromo.

Lo expuesto no obsta para que la Sala inste a la **AEROCIVIL** para que continúe, en el marco de sus funciones, ejerciendo las labores de verificación para que el aeródromo La Esperanza se encuentre en perfectas condiciones de funcionamiento e inicie las investigaciones a que haya lugar si el **MUNICIPIO** no atiende las recomendaciones que se le impartan.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Ahora, la Sala observa que las órdenes contenidas en el ordinal 1 del numeral 5º de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, fueron adoptadas con fundamento en las recomendaciones de la **AEROCIVIL** en el oficio 4401-085.250.1-2012031704 de 23 de julio de 2013, las cuales, en su mayoría, siguen vigentes como se advierte de la visita efectuada el 22 de septiembre de 2021 por la autoridad aeronáutica.

En efecto, el siguiente cuadro comparativo da cuenta de lo expuesto:

Órdenes impartidas por el Tribunal con fundamento en el oficio 4401-085.250.1-2012031704 de 23 de julio de 2013	Resultados de la visita efectuada por la AEROCIVIL el 22 de septiembre de 2021
Garantizar la franja de pista de por lo menos 30 metros a cada lado del eje, realizar obras de nivelación, acondicionamiento de la franja, poda y mantenimiento. Controlar el ingreso de personas y animales en las áreas de maniobra.	"[...] Las franjas de seguridad no están conformadas ni niveladas, además existen obstáculos y residuos sobre las mismas [...]"
Realizar mantenimiento y repavimentación de pista, calle de rodaje y plataforma, obras que se requieren con urgencia para garantizar la seguridad en las operaciones del aeródromo.	"[...] Superficie de la pista en mal estado y sin señalización horizontal, presencia de maleza en la superficie [...]"
Efectuar la señalización horizontal de la pista, rodaje y plataforma, pues no cuenta con ningún tipo de señalización.	"[...] Superficie de la pista en mal estado y sin señalización horizontal, presencia de maleza en la superficie [...]"
Emplazar las mangaveletas en las dos cabeceras de la pista y las	"[...] No cuenta con las ayudas visuales mínimas como los



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

balizas de umbral (triángulos) cumpliendo con la norma en cuanto a distancias y características.	indicadores de dirección de viento ni las señales de umbral de pista [...]”.
Realizar el mantenimiento cerramiento perimetral en los tramos donde se encuentra rota la misma, para garantizar que terceras personas y/o animales penetren áreas restringidas.	“[...] Cerramiento perimetral en mal estado, permite el paso de animales y personas sin control [...]”

Además de lo anterior, se observa que la **AEROCIVIL** en su última visita no se refirió a: i) la limpieza de canales y a la necesidad de revestirlos en concreto; ii) las obras de estabilización para el control de la erosión y desprendimiento del talud de la franja extremo de la pista, zona de seguridad de la cabecera; y iii) el mantenimiento de la caseta ubicada en el aeródromo, cuyas medidas fueron ordenadas por el Tribunal.

Asimismo, la Sala destaca que en la visita de 22 de septiembre de 2021 la **AEROCIVIL** dio cuenta de la presencia de obstáculos en la zona de seguridad, respecto de los cuales no se hizo mención alguna en las órdenes de amparo impartidas por el Tribunal.

Con fundamento en lo anterior, la Sala modificará el ordinal 1 del numeral 5º de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, en el sentido de excluir las órdenes de amparo a las que



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

no se hizo referencia en la última visita técnica e incluirá la relacionada con la presencia de obstáculos en la zona de seguridad para ordenar su remoción.

En relación con el ordinal 2 del numeral 5° de la parte resolutive de la sentencia, que hace referencia al control del desarrollo urbanístico en las áreas de influencia del aeródromo, la Sala advierte lo siguiente:

El artículo 1823 del Código de Comercio define la superficie de despeje como “[...] *las áreas imaginarias, oblicuas y horizontales, que se extienden sobre cada aeródromo y sus inmediaciones*²⁸, en las cuales está limitada la altura de los obstáculos a la circulación aérea [...]”, y le asigna la competencia a la **AEROCIVIL** de determinar dicha superficie y la altura máxima de las construcciones y de las plantaciones²⁹.

²⁸ Resaltado de la Sala.

²⁹ Código de Comercio, artículo 1823: “<DEFINICIÓN DE SUPERFICIE DE DESPEJE>. Denominanse superficies de despeje las áreas imaginarias, oblicuas y horizontales, que se extienden sobre cada aeródromo y sus inmediaciones, en las cuales está limitada la altura de los obstáculos a la circulación aérea.

La autoridad aeronáutica determinará las superficies de despeje y la altura máxima de las construcciones y plantaciones bajo dichas superficies”.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Asimismo, del artículo 1824 *ibidem* se advierte que las construcciones o plantaciones que irrumpen en el área de despeje deben ser autorizadas por la **AEROCIVIL**³⁰.

Por su parte, los artículos 1825 y 1826 prevén lo siguiente:

“ARTÍCULO 1825. <OBLIGACIÓN DEL PROPIETARIO A PERMITIR SEÑALAMIENTO DE OBSTACULOS>. Todo propietario de un inmueble está en la obligación de permitir el señalamiento de los obstáculos que podrían constituir un peligro para la circulación aérea a juicio de la autoridad aeronáutica. La instalación y funcionamiento de las marcas, señales o luces correrán a cargo del explotador del aeropuerto, salvo respecto de los obstáculos levantados con posterioridad al permiso de operación del aeródromo, que correrán a cargo de propietario del obstáculo”.

“ARTÍCULO 1826. <REMOCIÓN DE OBSTACULOS QUE PERTURBEN LIBRE TRANSITO DE LAS PISTAS>. Es obligación del explotador de una aeronave, máquina o equipo que perturbe el libre tránsito de las pistas, rampas o zonas de rodamiento de un aeródromo de removerlo tan pronto la autoridad aeronáutica así lo ordene. De no hacerlo dentro de un plazo prudencial, dicha autoridad podrá disponer lo pertinente para su remoción, a expensas del explotador, dentro de lo que las circunstancias inmediatas aconsejen, y sin que a dicha autoridad le quepa responsabilidad por los daños que puedan causarse a la aeronave, máquina o equipo”.

De igual forma, sobre dicho asunto, los RAC 14³¹ tiene como obstáculo o impedimento para la aviación “[...] *toda construcción, plantación, instalación o actividad, ubicada en las inmediaciones de los*

³⁰ Código de Comercio, artículo 1824 “<PERMISO DE AUTORIDAD AERONÁUTICA PARA LEVANTAR CONSTRUCCIONES O PLANTACIONES>. Dentro de las áreas a que se refiere el inciso 2o. del artículo anterior, no se podrán levantar construcciones o plantaciones sin permiso de la autoridad aeronáutica”.

³¹ Adoptado mediante Resolución núm. 01092 del 13 de marzo de 2007.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

aeropuertos, dentro de un radio de 13 km a la redonda, contados a partir del punto de referencia de aeródromo – ARP que aún sin constituir un obstáculo físico permanente, impidan el vuelo seguro de las aeronaves en inmediaciones de los aeropuertos y durante su aproximación y salida de los mismos y particularmente, cuando dichas instalaciones o actividades, puedan ocasionar la presencia de aves en las áreas descritas (peligro aviario) con el consecuente riesgo de colisión contra las aeronaves, poniendo en peligro la seguridad del vuelo y la vida y bienes de personas a bordo o en la superficie”³².

Por su parte, el artículo 14.3.4 de los RAC 14³³ prevé que la **AEROCIVIL** debe emitir un concepto sobre la altura de las construcciones en las áreas de influencia de los aeródromos, incluyendo “*edificios, bodegas, hangares sencillos, línea de hangares, líneas de alta tensión, terminales de carga, fábricas, bodegas, silos y construcciones en áreas de servidumbre Aeroportuaria y Aeronáutica y las que por su actividad puedan llegar a constituirse en un obstáculo, o generar la presencia de aves. Así mismo, para el caso de mástiles de antenas, emisoras, líneas de alta tensión o estructuras que se desarrollen en el territorio nacional y que puedan constituir*

³² RAC 14, Artículo 14.3.4.2.7.1.

³³ Adoptado mediante Resolución núm. 01092 del 13 de marzo de 2007



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

peligro para las operaciones aéreas y sean superiores a 15 metros sobre el nivel del terreno [...]”.

La norma en comento también dispuso que dicho concepto no constituía un permiso de construcción, **el cual debía ser emitido por las autoridades correspondientes.**

En efecto, al **MUNICIPIO**, en su calidad de ordenador del territorio, le corresponde ejercer la función pública del urbanismo, la cual, en los términos del artículo 3º de la Ley 388 de 18 de julio de 1997³⁴, tiene como uno de sus fines el de posibilitar a sus habitantes el acceso a las infraestructuras de transporte y atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo para el interés común.

El **MUNICIPIO** en ejercicio de su función pública de ordenamiento del territorio, la cual se ejerce a través de la acción urbanística contenida en los planes de ordenamiento territorial, debe “[...] **localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y**

³⁴ “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

*peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, **aeropuertos y lugares análogos***³⁵ [...]”³⁶.

Asimismo, el artículo 10° *ibidem* dispuso como determinante para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial el señalamiento y localización de los aeropuertos y las directrices de ordenamiento para su área de influencia³⁷; y el artículo 15 *idem* previó como norma urbanística general las especificaciones de alturas para los procesos de edificación³⁸.

³⁵ Resaltado fuera del texto.

³⁶ Ley 388 de 1997, Artículo 8°.

³⁷ Ley 388 de 1997, artículo 10°: “DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:
 [...]”

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y **aeropuertos**, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, **así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia** [...]” (Resaltado fuera del texto)

³⁸ Ley 388 de 1997, artículo 15: “NORMAS URBANÍSTICAS. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.
 [...]”

2. Normas urbanísticas generales

Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Todo lo anterior, permite a la Sala concluir que es al **MUNICIPIO** al que le corresponde ejercer el control sobre las edificaciones que se construyan en las inmediaciones de los aeródromos, en atención a sus funciones de ordenamiento del territorio y la acción urbanística que ostenta, cuyas competencias deben ejercerse en colaboración con la **AEROCIVIL**, pues a dicha entidad le corresponde conceptuar sobre la altura de las construcciones en las áreas de influencia del terminal aéreo.

En consecuencia, debido a que la **PROCURADURÍA** y la **AEROCIVIL** dieron cuenta que, **al parecer**, el **MUNICIPIO** expidió licencias de construcción sin el debido concepto técnico emitido por parte de la autoridad aeronáutica respecto de las alturas y demás asuntos que puedan influir desfavorablemente en la operación aérea, resulta necesaria la orden impartida por el Tribunal en el ordinal 2 del numeral 5º de la parte resolutive de la providencia apelada, en atención a la naturaleza preventiva que ostenta la acción popular.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación [...].”



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Sin embargo, a juicio de la Sala, dicha orden debe ser modificada en el sentido de incluir a la **AEROCIVIL** por ser la encargada de emitir el correspondiente concepto técnico, razón por la que el ente territorial debe actuar en colaboración con aquélla, y, además, se les ordenará que realicen las actuaciones que, en el marco de sus competencias, les corresponda en el caso de hallar edificaciones o actividades que representen un riesgo para la operación aérea.

Además, la Sala adicionará un tercer ordinal en el que se le ordenará al **MUNICIPIO** que se abstenga de otorgar licencias de construcción o autorizar actividades en el área de influencia del aeródromo La Esperanza que representen un riesgo para la operación aérea.

La Sala aclara que la intervención de la **AEROCIVIL** en la orden de amparo del ordinal 2, de ninguna manera implica una declaratoria de responsabilidad en la amenaza de los derechos colectivos amparados, -la cual solamente le es atribuible al **MUNICIPIO** por su omisión en el adecuado ejercicio de sus funciones relacionadas con el ordenamiento del territorio-, sino que obedece a la obligación del juez popular de exigir la realización de conductas **necesarias** para proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado, conforme lo ordena el artículo 34 de la Ley 472.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Con fundamento en lo expuesto en precedencia, el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia apelada, contentivo de las órdenes de amparo de los derechos colectivos amenazados y vulnerados, quedará en los siguientes términos:

“QUINTO. - En consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** al **MUNICIPIO** de **BARBOSA** la ejecución de las siguientes actividades, en aras de superar la violación de los derechos colectivos amparados, para lo cual se le concederá un término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia:

1) Efectuar todas las acciones administrativas, contractuales, presupuestales y jurídicas que sean necesarias para garantizar la seguridad en la operación área del aeródromo La Esperanza, para lo cual deberá llevar a cabo las actividades descritas por la **AEROCIVIL** en el oficio 4401-085.250.1-2012031704 de 23 de julio de 2013 y en la inspección técnica de 22 de septiembre de 2021 que se relacionan a continuación:

a.- Garantizar la franja de pista de por lo menos 30 metros a cada lado del eje, realizar obras de nivelación, acondicionamiento de la franja, poda y mantenimiento. Controlar el ingreso de personas y animales en las áreas de maniobra.

b.- Realizar mantenimiento y repavimentación de pista, calle de rodaje y plataforma, obras que se requieren con urgencia para garantizar la seguridad en las operaciones del aeródromo.

c.- Efectuar la señalización horizontal de la pista, rodaje y plataforma, pues no cuenta con ningún tipo de señalización.

d.- Emplazar las mangaveletas en las dos cabeceras de la pista y las balizas de umbral (triángulos) cumpliendo con la norma en cuanto a distancias y características.

e.- Realizar el mantenimiento cerramiento perimetral en los tramos donde se encuentra rota la misma, para garantizar que terceras personas y/o animales penetren áreas restringidas.

f.- Remover los obstáculos ubicados en las zonas de seguridad.

2) Para efectos de controlar el desarrollo urbanístico en las áreas de influencia del aeródromo, el **MUNICIPIO** de **BARBOSA**, con la colaboración de la **AEROCIVIL**, deberá adelantar las actuaciones tendientes a determinar si las construcciones aledañas al aeródromo La Esperanza cumplen con lo previsto en los artículos 1823, 1824, 1825 y 1826 del Capítulo V del Código de Comercio y los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC en su parte 14.3.4 Restricción y



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

eliminación de obstáculos y, en caso de hallar edificaciones o actividades que representen un riesgo para la operación aérea deberán, en el marco de sus competencias, realizar las actuaciones a que haya lugar para controlar dicha situación.

3) **ORDENAR** al **MUNICIPIO** de **BARBOSA** que, de manera inmediata, se abstenga otorgar licencias de construcción o autorizar actividades en el área de influencia del aeródromo La Esperanza que representen un riesgo para la operación aérea [...]”.

Sin embargo, lo anterior no obsta para indicar que en el evento de que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional, el Tribunal, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, en atención a lo ordenado en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

Ahora, en cuanto a la petición de la **AEROCIVIL** de que se incluya en el comité de verificación a los **MINISTERIOS DE TRANSPORTE** y de **HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, como encargados de apropiar y delegar el presupuesto de inversión para este tipo de obras, no está llamada a prosperar, pues dicha entidades no hacen parte de la presente acción popular.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Por último, para la Sala no resulta ajeno el hecho de que el **CONCEJO** o el **MUNICIPIO**, en el marco del EOT³⁹, puedan considerar el cambio del uso del suelo del sector donde está ubicado el aeródromo, en aras del ordenamiento y desarrollo territorial, autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses⁴⁰, evento en el cual no habría lugar a dar cumplimiento a lo aquí ordenado, siempre y cuando no se incurra en un detrimento patrimonial, como el advertido por la **CONTRALORÍA** en otrora oportunidad.

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

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR los numerales cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia de 22 de mayo de 2020, proferida por la **Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, los cuales quedarán así:

³⁹ De conformidad con el artículo 9º de la Ley 388 de 1997, el EOT es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal y fue definido como "[...] el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo [...]".

⁴⁰ Artículo 287 de la Constitución Política.



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

“[...] **CUARTO.- DECLARAR** probada la violación a los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia a beneficio de la calidad de los habitantes, imputable al Municipio de Barbosa, originados en el abandono de la pista aérea ubicada en el Municipio de Barbosa, la cual no podrá tener destino distinto a su uso como pista aérea, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

QUINTO. - En consecuencia, **ORDENAR** al **MUNICIPIO** de **BARBOSA** la ejecución de las siguientes actividades, en aras de superar la violación de los derechos colectivos amparados, para lo cual se le concederá un término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia:

1) Efectuar todas las acciones administrativas, contractuales, presupuestales y jurídicas que sean necesarias para garantizar la seguridad en la operación área del aeródromo La Esperanza, para lo cual deberá llevar a cabo las actividades descritas por la **AEROCIVIL** en el oficio 4401-085.250.1-2012031704 de 23 de julio de 2013 y en la inspección técnica de 22 de septiembre de 2021 que se relacionan a continuación:

a.- Garantizar la franja de pista de por lo menos 30 metros a cada lado del eje, realizar obras de nivelación, acondicionamiento de la franja, poda y mantenimiento. Controlar el ingreso de personas y animales en las áreas de maniobra.

b.- Realizar mantenimiento y repavimentación de pista, calle de rodaje y plataforma, obras que se requieren con urgencia para garantizar la seguridad en las operaciones del aeródromo.

c.-Efectuar la señalización horizontal de la pista, rodaje y plataforma, pues no cuenta con ningún tipo de señalización.

d.-Emplazar las mangaveletas en las dos cabeceras de la pista y las balizas de umbral (triángulos) cumpliendo con la norma en cuanto a distancias y características.

e.-Realizar el mantenimiento cerramiento perimetral en los tramos donde se encuentra rota la misma, para garantizar que terceras personas y/o animales penetren áreas restringidas.

f.- Remover los obstáculos ubicados en las zonas de seguridad.

2) Para efectos de controlar el desarrollo urbanístico en las áreas de influencia del aeródromo, el **MUNICIPIO** de **BARBOSA**, con la colaboración de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE**



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
 Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

AERONÁUTICA CIVIL, deberá adelantar las actuaciones tendientes a determinar si las construcciones aledañas al aeródromo La Esperanza cumplen con lo previsto en los artículos 1823, 1824, 1825 y 1826 del Capítulo V del Código de Comercio y los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC en su parte 14.3.4 Restricción y eliminación de obstáculos y, en caso de hallar edificaciones o actividades que representen un riesgo para la operación aérea deberán, en el marco de sus competencias, realizar las actuaciones a que haya lugar para controlar dicha situación.

3) **ORDENAR** al **MUNICIPIO** de **BARBOSA** que, de manera inmediata, se abstenga otorgar licencias de construcción o autorizar actividades en el área de influencia del aeródromo La Esperanza que representen un riesgo para la operación aérea.

4) En el evento de que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional, el Tribunal, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, en atención a lo ordenado en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

5) En caso de que el **CONCEJO** o el **MUNICIPIO** de **BARBOSA**, en el marco del EOT, puedan considerar el cambio del uso del suelo del sector donde está ubicado el aeródromo, en aras del ordenamiento y desarrollo territorial, autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, no habría lugar a dar cumplimiento a lo aquí ordenado, siempre y cuando no se incurra en un detrimento patrimonial, como el advertido por la **CONTRALORÍA** en otrora oportunidad.

SEGUNDO: ADICIONAR la sentencia de 22 de mayo de 2020, proferida por la **Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca** en el sentido de **INSTAR** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL** para que, en el marco de sus funciones, adelante todas las gestiones que sean necesarias para verificar que el aeródromo La



Número único de radicación: 25000-23-41-000-2015-00582-01
Actoras: HEIDY ELIZABETH RODRÍGUEZ Y OTRAS

Esperanza se encuentre en perfectas condiciones de funcionamiento y para que inicie las investigaciones a que haya lugar si el **MUNICIPIO** de **BARBOSA** no atiende las recomendaciones que se le impartan.

TERCERO: CONFIRMAR en lo demás el fallo apelado.

CUARTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 3 de junio de 2022.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.