CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., febrero veintidós (22) de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 25000-23-24-000-1999-00045-01
ACTOR: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL
DEMANDADO: MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE
ASUNTO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala[1] a resolver los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de las partes actora[2] y demandada[3] contra la sentencia de febrero dieciocho (18) de 2010 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera,

---

[1] La sentencia es dictada por esta corporación en cumplimiento del Acuerdo 357 de diciembre cinco (5) de 2017 suscrito entre las secciones Primera y Quinta del Consejo de Estado, ante la Sala Plena, mediante el cual la Sección Quinta dispuso contribuir a la descongestión de la Sección Primera.

[2] La apelación de la Aeronáutica Civil fue dirigida contra el numeral 2º de la parte resolutiva de la sentencia que declaró la inhibición para pronunciarse sobre la nulidad de los artículos décimo quinto y décimo sexto de la Resolución 0534 de 1998, el numeral 3º que negó las súplicas de la demanda contra los artículos cuarto, quinto, sexto, noveno, décimo y décimo tercero del acto acusado que contienen las reglas impuestas para la mitigación del ruido y el numeral 4º que negó la condena al pago de perjuicios a título de restablecimiento del derecho.

[3] El recurso del entonces Ministerio del Medio Ambiente apeló el numeral 1º de la parte resolutiva de la sentencia, que declaró la nulidad de los artículos segundo, tercero y décimo primero de la Resolución 0534 de 1998, confirmados por la Resolución 0745 de 1998.

Subsección A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, se declaró parcialmente inhibido respecto de algunos artículos de los actos acusados y negó las restantes pretensiones y la condena en perjuicios pedida como restablecimiento del derecho.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil presentó demanda en la que formuló las siguientes

2. Pretensiones[4]

1. Que son nulos los siguientes artículos de la Resolución 0534 expedida el dieciséis (16) de junio de 1998 por el ministro de Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con las modificaciones hechas a través de la Resolución 0745 del cinco (5) de agosto de 1998, que resolvió el recurso de reposición:

Artículo segundo, artículo tercero, artículo cuarto, modificado por el artículo segundo de la Resolución 0745 de 1998, artículo quinto, modificado por el artículo tercero de la Resolución 0745 de 1998, artículo sexto, modificado por el artículo cuarto de la Resolución 0745 de 1998, artículo noveno, artículo décimo, modificado por el artículo sexto de la Resolución 0745 de 1998, artículo décimo primero, artículo décimo tercero, artículo décimo quinto y artículo décimo sexto, modificado por el artículo noveno de la Resolución 0745 de 1998.

2. Que son nulos los artículos modificatorios segundo, tercero,

[4] Las pretensiones corresponden a aquellas que fueron incluidas en el escrito integrado de la demanda, luego de la corrección hecha por el apoderado de la Aeronáutica Civil.

cuarto, sexto y noveno y también el artículo octavo de la Resolución 0745 de 1998, que resolvió el recurso de reposición y modificó parcialmente la Resolución 0534 de 1998.

3. Que como consecuencia y a manera de restablecimiento del derecho se condene al Ministerio del Medio Ambiente a reconocer y a pagar, a título de indemnización de perjuicios, todos los gastos en que incurrió la Aeronáutica Civil para cumplir las obligaciones extralegales que le fueron impuestas por dicha cartera de conformidad con lo que resulte probado en el proceso, que ascienden a cuatro mil novecientos cuarenta millones de pesos (4.940.000.000), suma que deberá ser ajustada según lo establecido en el artículo 178 del CCA.

4. Que se condene en las costas y perjuicios que resulten del proceso a la parte demandada y con las correspondientes agencias en derecho.

3. Hechos

En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

La parte actora reveló que mediante oficio de abril veintiocho (28) de 1994, el director de la Aeronáutica Civil solicitó la licencia ambiental para el proyecto de la segunda pista del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá.

Advirtió que transcurrieron diecinueve (19) meses sin obtener respuesta del Ministerio del Medio Ambiente, pese a que el artículo 4º de la Ley 105 de 1993, vigente para la fecha, estipuló que si el plan ambiental no era expedido dentro de los 60 días calendario, se consideraba aprobado aquel presentado por el interesado, bajo la figura del silencio administrativo positivo.

Agregó que mediante escritura pública 4524 de agosto diecisiete (17) de 1995, de la Notaría 21 del Círculo de Bogotá, fue protocolizado el silencio administrativo positivo.

Indicó que a través de la Resolución 1330 de noviembre siete (7) de 1995, el Ministerio del Medio Ambiente otorgó licencia ambiental ordinaria a la Aeronáutica Civil para la ejecución de las obras de la segunda pista de El Dorado, según el plan ambiental establecido en dicho acto.

Subrayó que el plan ambiental adoptado por la citada cartera es diferente del que fue presentado con la petición hecha por el organismo, por lo cual solicitó la reconsideración de algunos de sus aspectos.

Añadió que el plan ambiental fue modificado por la Resolución 0534 de 1998, que cambió varios aspectos no solicitados y le impuso nuevas y más gravosas obligaciones.

Manifestó que el recurso de reposición interpuesto por la Aeronáutica Civil fue resuelto mediante la Resolución 0745 de 1998, que adicionó otras cargas, ordenó abrir investigación contra la entidad por incumplimiento de algunos deberes contenidos en la Resolución 1330 de 1995 y formuló pliego de cargos en su contra.

Estimó que la expedición del plan ambiental incluido en la Resolución 1330 de 1995 constituyó extralimitación de funciones y competencias del Ministerio del Medio Ambiente y que las resoluciones 0534 y 0745 de 1998 están modificando situaciones jurídicas consolidadas e incluso un acto inexistente, dado el silencio administrativo que dejó en firme el presentado por el director de la Aerocivil.

4. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora indicó que la expedición de los actos acusados desconoció los artículos 9, 29, 121 y 209 de la Constitución, 36 y 62 del Código Contencioso Administrativo, el capítulo XVI del Decreto 1594 de 1984, el artículo 3º numeral 3º de la Resolución 1272 de 1996, los artículos 1782, 1821 y 1815 del Código de Comercio, 2º, 4º, 47 y 48 de la Ley 105 de 1993, 2º, 3º, 5º y 8º del

Decreto 2724 de 1993, 2º, 54 y 68 de la Ley 336 de 1996, las partes III, IV, V, VI, VII y IX del Manual de Reglamentos Aeronáuticos, los artículos 57 parágrafo 2º y 58 del Decreto 948 de 1995, la Ley 105 de 1993 y el artículo 5º, numeral 11, de la Ley 99 de 1993.

Explicó que la decisión del Ministerio del Medio Ambiente violó el principio según el cual las relaciones internacionales se basan en el reconocimiento de los principios del derecho internacional, ya que muchas de las estipulaciones incluidas en las resoluciones demandadas desconocen tratados y convenios suscritos por el Estado en materia aeronáutica.

Citó el Convenio de Chicago de 1994 que estableció que cada país debe tener una autoridad competente para desarrollar los principios y recomendaciones del instrumento internacional, como es la Aeronáutica Civil, al igual que el Convenio de Viena de 1969 que regula los tratados entre los estados y las organizaciones internacionales, cuyo artículo dieciocho (18) dispuso el deber de abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y fin del tratado[5].

Estimó que el debido proceso fue vulnerado al ordenar la apertura de investigación y la formulación de cargos, pues en el ámbito disciplinario es antitécnico e ilegal mezclar un acto dispositivo sobre organización y administración aeronáutica con otro que contiene cargos, dado que induce al administrado a confusión y dificulta el ejercicio de su defensa.

Manifestó que el principio de legalidad de las funciones públicas también fue transgredido porque la mayor parte de las disposiciones demandadas son de competencia exclusiva de la Aeronáutica Civil.

Subrayó que la actuación no obedeció a los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta por cuanto impuso

[5] También invocó, a manera de ejemplo, los convenios bilaterales que en materia de asuntos aéreos celebró el estado colombiano con los gobiernos del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte en 1947, España en 1951, Francia en 1953 y Alemania en 1968.

obligaciones sin tener en cuenta competencias legales, consecuencias internacionales, alcances económicos y logísticos de operación aeronáutica y un convenio suscrito en octubre de 1995 entre ambas entidades.

Añadió que el artículo 36 del CCA fue violado porque las decisiones adoptadas por el Ministerio del Medio Ambiente no están adecuadas a los fines legales, reales y prácticos de la norma que la autoriza, no es proporcional a los hechos que le sirvieron de causa y le impuso labores que no competen a la Aerocivil y son imposibles de cumplir.

Enfatizó la transgresión del artículo 62 de la misma codificación debido a que la Resolución 1330 de 1995 era un acto particular en firme, por lo cual no podía ser objeto de modificaciones por la simple voluntad de la autoridad ambiental mediante los actos acusados, que agravaron la situación de la entidad en contra de la *no reformatio in pejus* consagrada jurisprudencialmente para lo administrativo.

Señaló que el organismo demandado usurpó las reglamentaciones que debe expedir la Aeronáutica Civil en los asuntos previstos en el capítulo XVI del Decreto 1594 de 1984 y en el artículo 3º, numeral 3º, de la Resolución 1272 de 1996.

Destacó que los artículos 1782, 1821 y 1815 del Código de Comercio y 2º, 4º, 47 y 48 de la Ley 105 de 1993 reafirmaron las claras competencias y funciones de la Aerocivil como autoridad suprema encargada de la regulación del transporte aéreo y demás aspectos relacionados con esa actividad, que fueron desconocidas por los actos demandados.

Advirtió que las obligaciones impuestas por la cartera del Medio Ambiente invadieron las competencias asignadas por los artículos 2º, 3º, 5º y 8º del Decreto 2724 de 1993 y 2º, 54 y 68 de la Ley 336 de 1996 para el desarrollo ordenado de la aviación civil, la utilización segura y adecuada del espacio aéreo, el mantenimiento de la soberanía nacional, la protección de los usuarios, el

transporte aéreo y el servicio público de transporte fronterizo e internacional.

Insistió en que las órdenes impartidas en las resoluciones acusadas desconocieron las funciones de la Aerocivil y las partes III, IV, V, VI, VII y IX del Manual de Reglamentos Aeronáuticos, que establecen las normas que deben cumplir las aeronaves y aeropuertos respecto de las condiciones de vuelo, dirección, seguridad aérea y los requisitos y controles sobre el tipo de aeronaves.

Precisó que el Ministerio del Medio Ambiente tiene competencia para la fijación de parámetros para la operación nocturna de vuelos en aeropuertos internacionales, pero siempre en coordinación con las autoridades aeronáuticas, como lo dispuso el Decreto 948 de 1995 en los artículos 57 parágrafo 2º y 58, pues no puede adoptar determinaciones inconsultas sobre la materia.

Subrayó que según la Ley 105 de 1993, las funciones relativas al transporte aéreo serán ejercidas por la Aeronáutica Civil que, al margen de la descentralización aeroportuaria, tiene reservada la facultad de reglamentar, controlar, supervisar y sancionar a quienes desarrollen actividades en este ramo y en la aviación comercial.

Consideró que la licencia fue expedida por la cartera de Ambiente excediendo las competencias previstas en el artículo 5º, numeral 11, de la Ley 99 de 1993 por haber regulado asuntos como la prohibición de operación de quienes no cumplan los niveles de ruido, el horario de operación y el número de operaciones en el aeropuerto El Dorado, el funcionamiento de la báscula de pesaje, el límite del cinco (5) por ciento de crecimiento de las aeronaves, el estudio de los efectos colaterales y de vibraciones en el terminal aéreo y la póliza de cumplimiento regulada en el artículo 15 de la Resolución 543 de 1998.

Incluyó una fundamentación subsidiaria basada en la violación de los artículos 41, 42, 60 y 84 del Código Contencioso

Administrativo, dado que en su criterio el plan ambiental es inexistente porque en aplicación del silencio administrativo positivo, previsto en el artículo 4º de la Ley 105 de 1993, debe tenerse como aprobado aquel presentado por el director de la Aeronáutica Civil ante la entidad demandada.

5. Contestación de la demanda

Por conducto de apoderado judicial, el entonces Ministerio del Medio Ambiente contestó la demanda y se opuso a las pretensiones al estimar que las resoluciones acusadas fueron expedidas con el cumplimiento de los requisitos legales y están ajustadas a derecho.

Explicó que no es posible determinar la manera como pudieron ser desconocidos los tratados internacionales descritos en la demanda, ya que la parte actora no señaló específicamente los artículos que fueron violados.

Agregó que tampoco puede establecerse la transgresión de las normas constitucionales y del Código Contencioso Administrativo porque la entidad demandante no expuso concretamente el concepto de la violación.

Estimó que lo mismo sucede con las disposiciones del Código de Comercio, la Ley 105 de 1993, el Decreto 2724 de 1993, la Ley 336 de 1996, el Manual de Reglamentos Aeronáuticos y el Decreto 948 de 1995 y el convenio interadministrativo celebrado entre la Aerocivil y la cartera de Ambiente, dado que no fue explicado el concepto de la violación.

Luego de citar las diferentes normas de la Ley 99 de 1993 que regulan el otorgamiento de la licencia ambiental, consideró procedente la fijación de los requisitos, condiciones y obligaciones tendientes a que la operación del aeropuerto El Dorado sea hecha dentro de los parámetros ambientales, especialmente cuando se trata de un proyecto que genera impacto significativo en el medio ambiente.

Advirtió que las obligaciones contenidas en los actos acusados fueron plasmadas por la Aeronáutica Civil en el estudio de impacto ambiental, los planes de manejo y demás estudios presentados por dicho organismo al Ministerio del Medio Ambiente.

Descartó la violación del principio de reciprocidad de los tratados internacionales, ya que tales instrumentos no hacen referencia expresa a las características técnicas de las aeronaves de los países contratantes y establecen el respeto de la soberanía de cada país para imponer las normas y reglas internas a las que deben someterse las aeronaves de otras naciones que tengan a Colombia dentro de su ruta de vuelo.

Citó como ejemplo el Convenio de Chicago, cuyos artículos once (11) y doce (12) dispusieron que los estados se obligan a cumplir las leyes y reglamentos relativos a la operación de aeronaves de cada país mientras se encuentren dentro del territorio del respectivo estado.

Aseguró que la cartera del Medio Ambiente está facultada para la imposición y puesta en vigor de normas sobre ruido en los aeropuertos del país, al tiempo que destacó las restricciones adoptadas en esta materia en los países industrializados con la contribución de los fabricantes de aeronaves y las empresas de transporte aéreo.

Subrayó que la restricción de las operaciones en el horario nocturno fue propuesta por la Aeronáutica Civil en el anexo del estudio de impacto ambiental presentado para la evaluación del ministerio, en el trámite de la licencia ambiental, por lo cual fue acogida desde la entrada en operación de la segunda pista de El Dorado.

Agregó que la báscula de pesaje de los aviones también fue planteada por la entidad demandada en el estudio de impacto ambiental e incluido dentro del manual de procedimiento para el

abatimiento del ruido, presentado por la Aerocivil ante la autoridad ambiental.

Indicó que en el anexo I del nuevo estudio de impacto de ruido que sustentó la solicitud de modificación de la licencia, la Aeronáutica Civil manifestó que el crecimiento de la segunda pista estaba calculada en 3.5 por ciento anual aproximadamente, por lo que la entidad demandada estimó que al fijar un límite del cinco (5) por ciento de crecimiento daría cumplimiento a lo requerido por el organismo.

Reveló que la insonorización de las edificaciones de servicio social y comunitario y de las viviendas que resultaran afectadas con los niveles de contaminación sonora igualmente fue propuesta por la Aerocivil en el anexo del plan de manejo ambiental sujeto a evaluación.

Hizo énfasis en que el Decreto 1753 de 1994, reglamentario parcial de la Ley 99 de 1993, dispuso que la autoridad ambiental cuando lo considere pertinente, podrá exigirle al beneficiario de la licencia una póliza para asegurar el cumplimiento de los términos, requisitos, condiciones exigencias y obligaciones de dicha autorización.

En cuanto al silencio administrativo positivo, resaltó que *"[…] no es posible alegarlo en estos momentos, por cuanto si bien existía la consagración de esta figura legal […] no podría ser aplicada al proyecto que nos ocupa, por cuanto el artículo 4º., de la Ley 105 de 1993, fue declarado parcialmente Inexequible en la parte que decía: "Vencido este término se aplicará el silencio administrativo positivo", por la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia de fecha 27 de julio de 1997 […]".*

Agregó que la licencia ambiental fue modificada, entre otros, por los actos acusados, cuyo fundamento estuvo basado en una solicitud hecha por la Aeronáutica Civil debido a que habían cambiado las condiciones bajo las cuales fue otorgada la autorización en 1995.

Expuso la importancia que tiene la protección de los derechos colectivos y del medio ambiente sano frente a fenómenos como la contaminación auditiva, para lo cual se apoyó en diferentes sentencias de tutela dictadas por la Corte Constitucional sobre el particular.

6. Actuación procesal

Mediante auto de marzo dieciocho (18) de 1999, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, admitió la demanda y negó la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados (ff. 224 a 237 cdno 1).

La negativa de suspensión provisional fue confirmada por la Sección Primera de esta corporación en decisión de septiembre dieciséis (16) de 1999 (ff. 12 a 37 cdno 2).

A través de providencia de agosto veintitrés (23) del mismo año, la magistrada sustanciadora tuvo por reformada la demanda con base en el memorial presentado por el apoderado de la parte actora (ff. 367 a 368 cdno 1).

Contestada la demanda, por auto de marzo primero (1º) del año 2000 la magistrada conductora del proceso resolvió sobre las pruebas (ff. 382 a 386 cdno 1).

Mediante providencia de mayo dieciocho (18) del mismo año, la sala dual del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, resolvió el recurso de súplica interpuesto por el apoderado de la Aerocivil y confirmó el auto de pruebas (ff. 403 a 407 cdno 1).

Por auto de junio veinte (20) de 2001, la magistrada sustanciadora prescindió de la prueba pericial y posteriormente fue negado el recurso de reposición presentado por el apoderado de la parte actora (ff. 569, 570, 580 y 581 cdno 1).

En providencia de septiembre siete (7) de 2006 se ordenó el traslado para alegar de conclusión en la primera instancia (f. 710 cdno 2).

7. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, advirtió que no hay lugar al reconocimiento del silencio administrativo positivo invocado por la parte actora con base en el artículo 4º de la Ley 105 de 1993.

Precisó que ante la Notaría 21 del Círculo de Bogotá, lo que protocolizó la Aeronáutica Civil fue la copia de la solicitud de licencia ambiental radicada ante el Ministerio del Medio Ambiente el catorce (14) de abril de 1995.

Llamó la atención que el derecho reclamado por el organismo haya sido protocolizado cuando ya habría dejado de regir, pues la figura del silencio administrativo positivo, en esta materia, fue declarado inexequible por la Corte Constitucional en sentencia C-328 de 1995.

Explicó que la Corte no señaló los efectos del fallo y por esta razón los hechos consolidados generaron un derecho a favor de quien asumió como aprobada la licencia, por incuria de la administración, lo cual no ocurrió porque Aerocivil no invocó su derecho oportunamente sino cuando habría desparecido del ordenamiento jurídico.

En cuanto al control del ruido establecido en el artículo 2º de la Resolución 0534 de 1998, basado en la observancia de los niveles del Convenio de Aviación Civil Internacional, estimó que le asiste razón a la entidad demandante cuando adujo que el Ministerio del Medio Ambiente actuó sin competencia porque no tuvo en cuenta los conceptos sobre niveles de ruido que son distintos a la prohibición de aeronaves de primera y segunda generación.

Resaltó que la Aeronáutica Civil invocó en el proceso el Decreto 2564 de 1999, que aclaró el conflicto surgido con la cartera de Ambiente por la fijación de esos niveles, reconoció la competencia de la Aerocivil para la regulación del transporte aéreo con la colaboración de las autoridades ambientales y reiteró el 1º de enero de 2003 como fecha límite para la prohibición de operación de aeronaves de primera y segunda generación que no cumplan los niveles de ruido previstos en el Convenio de Aviación Civil Internacional, no aquella dispuesta en los actos acusados que es anterior.

Reveló que dicho acto administrativo fue demandado ante el Consejo de Estado, cuya Sección Primera, en sentencia de octubre veinticuatro (24) de 2002, negó las súplicas y por lo mismo la exigencia hecha anticipadamente por la autoridad ambiental, para que la citada restricción fuera implementada en el año 2000, era ilegítima.

Agregó que la amonestación descrita en el artículo 3º de la Resolución 0534 de 1998, por la alegada demora en la expedición de reglas para que las aeronaves cumplan los niveles de ruido previstos en el capítulo 3º del anexo 16 del Convenio de Aviación Civil Internacional, fue impuesta sin competencia por el Ministerio del Medio Ambiente.

Subrayó que si bien la Aeronáutica Civil es la autoridad competente para disponer sobre el uso de la infraestructura para la navegación del espacio aéreo, las reglas establecidas en el artículo 4º de la Resolución 0534 de 1998, para la regulación de una actividad que constituye fuente de contaminación sonora, son proporcionales a los fines que busca la Constitución y por esta razón mantuvo su legalidad.

Respecto de los artículos 5º y 6º, modificados por los artículos 3º y 5º de la Resolución 0745 de 1998, respectivamente, resaltó que la cartera de Ambiente tiene competencia para ordenar el censo de las viviendas afectadas por el ruido y para la adopción de medidas requeridas para la mitigación de este factor contaminante

en los 13686 inmuebles ubicados cerca al aeropuerto El Dorado, que resultan proporcionales a la necesidad de garantizar la protección del medio ambiente.

Esa última consideración también sirvió al Tribunal Administrativo para respaldar la legalidad del artículo 9º que estableció la presentación de las medidas que deberá adoptar la Aerocivil para la reducción de los efectos colaterales de los procedimientos de insonorización.

Frente a la obligación prevista en el artículo 10º, enfatizó que en el proceso no existe medio de prueba técnico que determine que los 65 decibeles que deberá garantizar la entidad demandante para el abatimiento del ruido en las edificaciones y viviendas objeto de insonorización sean inapropiadas, ni que el rango de 75 decibeles sea mejor y evite molestias a los residentes que habitan cerca del aeropuerto.

En cuanto a la prohibición de trasladar el tráfico aéreo de la primera pista a la segunda para su pavimentación, advirtió que el Ministerio del Medio Ambiente no probó las reglas de competencia que le permitan adoptar esta decisión, cuando la administración de la infraestructura física del servicio compete a la Aerocivil, razón por la cual dispuso la anulación del artículo décimo primero.

Respaldó la validez legal del funcionamiento de la báscula de pesaje a que hace referencia el artículo décimo tercero, pues indicó que es una medida proporcional a la necesidad de control del ruido y la protección de la operación de las aeronaves y la seguridad de los pasajeros.

Se inhibió de pronunciarse sobre la ampliación de la póliza de cumplimiento fijada en el artículo décimo quinto, pues como no se discutió el deber legal de otorgar la garantía sino el plazo y el monto de la misma, esta materia es ajena a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por tratarse de un tema puramente contractual.

Manifestó que el hecho de abrir investigación por incumplimiento de las obligaciones impuestas en la licencia, según el artículo décimo sexto, hace parte de los actos de trámite que en virtud del artículo 50 del CCA no son objeto de control y por tanto también se inhibió de pronunciarse sobre su legalidad.

Destacó que el cargo contra el artículo octavo de la Resolución 0745 de 1998 no prospera porque la exigencia del plano sobre la ubicación y características de la zona destinada para las pruebas de los motores, su construcción y puesta en funcionamiento y la autorización provisional de una de las bahías de la cabecera de la pista forman parte de las reglas fijadas por la autoridad ambiental para la mitigación del ruido.

Finalmente, negó la condena al pago del restablecimiento del derecho alegado por la expedición y anulación de algunas de las disposiciones acusadas, dado que su ejecución no compromete el presupuesto de la Aeronáutica Civil y además en el proceso no fue probada la existencia de perjuicios.

En consecuencia, declaró la nulidad de los artículos segundo, tercero y décimo primero de la Resolución 0534 de 1998 por falta de competencia de la cartera de Ambiente, se inhibió para pronunciarse sobre los artículos décimo quinto y décimo sexto del mismo acto y negó las súplicas de la demanda respecto de las demás normas demandadas y la condena al restablecimiento del derecho.

8. Recursos de apelación

8.1. Aeronáutica Civil

Indicó que el silencio administrativo positivo legalizado por la entidad es válido y debe ser reconocido al tenor de lo dispuesto en la segunda parte del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, como norma general de interpretación.

Hizo énfasis en que la inexequibilidad parcial del artículo 4º de la

Ley 105 de 1993, que contemplaba la figura, no afectó el trámite cumplido ante la Notaría 21 de Bogotá, dado que el plazo para resolver la solicitud de licencia comenzó a transcurrir cuando la norma estaba vigente y el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 dispuso que *"los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".*

Insistió en la competencia que tiene la Aeronáutica Civil para definir la operación de los aeropuertos de todo el país, como elemento esencial para garantizar la seguridad, calidad y eficiencia del servicio de transporte aéreo.

Admitió que la licencia está orientada a la protección del medio ambiente, pero advirtió que la Aerocivil es la que debe determinar el esquema de operación teniendo en cuenta el menor impacto para las comunidades vecinas, los asuntos propios de la aviación y los aspectos de seguridad operacional previstos en la legislación nacional e internacional.

Invocó las normas y convenios citados en la demanda sobre la actividad aeronáutica, expuso diferentes definiciones y conceptos sobre la seguridad, cuya regulación involucra a todos los participantes de una operación aérea y corresponde a la entidad como única institución colombiana especializada en asuntos de aviación.

Precisó que los Estados establecen el programa de seguridad para lograr el nivel aceptable en la operación de aeronaves y describió en detalle los distintos conceptos básicos, aspectos principales y las definiciones que componen este importante factor de la actividad.

Advirtió que según lo dispuesto por la Resolución 627 de 2006, la norma aplicable a las operaciones aéreas desde los aeropuertos para ruido ambiental es de 75 decibeles (A), que es el máximo permisible para los promedios diurno y nocturno.

Agregó que el nivel sonoro promedio equivalente (Leq) es el utilizado para las medidas adoptadas mediante dicho acto, cuyas disposiciones son aplicadas por zonas, dentro de sus límites y no afuera donde ocasionalmente pasan aviones y existen otras fuentes sonoras.

Subrayó que los monitoreos adelantados por la Aeronáutica Civil demuestran que en el interior del perímetro del aeropuerto, catalogado como zona industrial, están siendo cumplidas las normas sobre ruido y que los niveles promedios se mantienen por debajo de los 75 decibeles (A).

Precisó que para la evaluación de la medición del ruido y el cumplimiento de la Resolución 0627 de 2006 es obligatorio que la autoridad ambiental zonifique la ciudad con los respectivos mapas de ruido, en coordinación con la autoridad distrital, lo cual no se ha hecho.

Respecto de las medidas de mitigación, sostuvo que el ruido del aeropuerto es adicional al del sector de la ciudad donde está ubicado, que los niveles están dentro de lo establecido por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que la entidad implementó los aspectos ambientales y sociales para reducir el impacto que puedan causar las obras y que al terminal aéreo, como prestador de un servicio público, le es inherente el ruido.

Añadió que muchas de las exigencias hechas por el Ministerio del Medio Ambiente son caprichosas y desconocen los elementos técnicos propios de la aviación y la seguridad aérea, cuya garantía compete a la Aeronáutica Civil como organismo rector del transporte aéreo.

Destacó que el censo predial impuesto por la parte demandada y la actualización durante la ejecución del proyecto no es competencia de la Aerocivil, que tampoco le corresponde hacer obras fuera del aeropuerto y que la cartera de Ambiente pasó, incluso, por encima de las decisiones de los propietarios de los

inmuebles.

Estimó que el Ministerio de Ambiente determinó el sentido de las operaciones sin tener en cuenta que depende de las condiciones meteorológicas, la velocidad y dirección de los vientos, la luminosidad, que son de continuo movimiento y pueden estar sujetas a variación.

Subrayó que no puede exigirse que el crecimiento anual no pueda superar el cinco (5) por ciento, agregó que el estudio epidemiológico no demostró que el ruido de los aviones generara consecuencias para la gente y enfatizó que no puede atribuirse a la Aeronáutica Civil la responsabilidad por las condiciones personales, familiares y económicas de la población simplemente por estar al lado del aeropuerto.

Indicó que no existe ninguna medida que pueda disminuir 65 decibeles en promedio día-noche y menos en una vivienda y que la prohibición de trasladar las operaciones de la primera a la segunda pista es una exigencia caprichosa que no responde a ningún aspecto ambiental, pues el número de operaciones, en una y otra, produce el mismo ruido.

Reiteró que es procedente la condena en perjuicios con base en la certificación que fue aportada al proceso, la cual refleja los gastos en que incurrió el organismo en la implementación de las medidas de mitigación del ruido que le impuso el Ministerio del Medio Ambiente.

Resaltó que la exigencia de la póliza desborda los límites que la ley impone a la cartera de Ambiente, ya que el Decreto 1753 de 1994 dispuso que puede constituirse por un equivalente hasta del treinta (30) por ciento del valor anual del plan de manejo ambiental, pero la parte demandada le impuso el veinte (20) por ciento del costo total del mismo por el tiempo que duren las obras de mitigación y a las viviendas y dos (2) años más, lo cual resulta demasiado gravoso.

Cuestionó que el Tribunal Administrativo se haya inhibido frente a la investigación formal y la formulación de cargos ordenada en el artículo décimo sexto de la Resolución 0534 de 1998, dado que no pueden ser actos de trámite porque conllevan una decisión interlocutoria que compromete la responsabilidad de quien está sometido a dicho procedimiento.

8.2. Ministerio del Medio Ambiente

Manifestó su desacuerdo con el numeral primero de la parte resolutiva de la sentencia que declaró la nulidad de los artículos segundo, tercero y once (11) de la Resolución 0534 de 1998, junto con el artículo once (11) de la Resolución 0745 de 1998, porque la carga argumentativa expuesta por el tribunal rompió los principios generales ambientales y el fundamento fáctico existente.

En lo que corresponde a las primeras dos (2) disposiciones, aseguró que el asunto fue superado a partir del primero (1º) de enero de 2003 con la expedición del Decreto 2567 (sic) de 1999, mediante el cual la Aeronáutica Civil restringió la operatividad de aviones tipo tres (3), por lo cual dicha actividad no produce efectos negativos ambientales y esto hace que ya no sea cuestionado por la cartera de Ambiente.

Sobre la decisión que afectó el numeral once (11), estimó que al restringir el traslado indiscriminado de la operación de la primera a la segunda pista, con motivo de la pavimentación, el Ministerio del Medio Ambiente no se inmiscuyó en competencias que no son de su resorte.

Explicó que la medida acoge las restricciones de horario fijadas en la licencia ambiental que buscan minimizar el impacto del ruido generado por la operación de la segunda pista en horas nocturnas y de descanso en la comunidad de Fontibón.

Destacó la protección que debe brindarse a los derechos a la tranquilidad e intimidad de los habitantes del sector cercano a la

segunda pista y reiteró que actuó en ejercicio de su competencia, como órgano encargado del manejo y la vigilancia del medio ambiente.

Adujo que el uso indiscriminado de la segunda pista de El Dorado producirá abundantes reclamaciones, peticiones y quejas por parte de la comunidad del citado barrio, algunas de las cuales detalló en la apelación para señalar que la situación que originó la medida persiste.

Enfatizó que la competencia del Ministerio del Medio Ambiente para la imposición de tales restricciones deriva de las funciones asignadas en los numerales 10, 11, 14 y 15 de la Ley 99 de 1993 por tratarse de situaciones contra el medio ambiente generadas por el transporte aéreo.

Sostuvo que la medida no tiene como propósito restringir el transporte sino la operación de la pista por fuera de los horarios establecidos en la licencia, pues no hacerlo implicaría la utilización de la segunda pista sin ningún tipo de limitación de horario y de tiempo con afectación de la calidad ambiental de la población ya mencionada.

Concluyó que la determinación es idónea porque cumple un fin constitucional legítimo, necesaria porque está adecuada al control que debe ejercer la entidad y proporcional debido a que ampara principios y fines superiores de la comunidad que está cercana a dicha pista.

9. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Parte actora

El apoderado de la Aeronáutica Civil reiteró los diferentes argumentos expuestos en el memorial que contiene el recurso de apelación.

Parte demandada

Su apoderado no presentó alegatos de conclusión.

10. Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Según el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y el numeral 1º del Acuerdo 357 de 2017, la Sección Quinta es competente para dictar sentencia en los procesos en trámite de segunda instancia remitidos por la Sección Primera de la corporación.

2. Problema jurídico

Corresponde a esta corporación resolver si confirma, revoca o modifica la sentencia de febrero dieciocho (18) de 2010 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, a partir de las apelaciones presentadas por los apoderados de las partes.

3. El caso concreto

Apelación de la Aeronáutica Civil

El recurso de la parte actora estuvo basado en cinco (5) aspectos relacionados con la aplicación del silencio administrativo positivo, las medidas impuestas contra el ruido, los perjuicios reclamados como restablecimiento del derecho, las condiciones de la póliza de cumplimiento y la apertura de investigación y formulación de pliego de cargos en su contra, por lo cual la Sala abordará el estudio de cada uno.

3.1. El silencio administrativo positivo en materia ambiental

Como primer argumento, la Aeronáutica Civil estimó que el silencio administrativo positivo debe ser reconocido al tenor del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, pues a pesar de la inexequibilidad parcial del artículo 4º de la Ley 105 de 1993, el plazo para resolver la solicitud de licencia comenzó a transcurrir cuando dicha norma estaba vigente y el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 dispuso que *"los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".*

Observa la Sala que en el artículo 4º, la Ley 105 de 1993, por la cual fueron dictadas normas sobre el sector transporte, estableció lo siguiente:

"Artículo 4º.- Protección del Ambiente. Para la construcción de obras públicas que tengan un efecto sobre el ambiente, la entidad pública - promotora o constructora de la obra, elaborará un estudio de impacto ambiental, que será sometido a consideración de la Corporación del Medio Ambiente que tenga jurisdicción en la zona donde se proyecta construir. La entidad ambiental dispondrá de sesenta (60) días calendario para considerar el programa. ***Vencido este término se aplicará el silencio administrativo positivo".*** (Negrillas fuera del texto).

En aplicación del último inciso de esta norma, la Aeronáutica Civil invocó el silencio administrativo positivo al estimar que la cartera del Medio Ambiente permitió el transcurso de diecinueve (19) meses sin resolver la solicitud de licencia presentada el veintiocho (28) de abril de 1994.

Para tales efectos legales, protocolizó el silencio administrativo positivo mediante la escritura pública 4524 de 1995 de la Notaría 21 del Círculo de Bogotá como equivalente a la aprobación de la licencia ambiental (ff. 567 a 569 cdno anexos demanda).

Revisada la actuación, la Sala comparte la conclusión a la cual llegó el *a quo* según la cual el silencio administrativo positivo no

puede ser reconocido para tener como aprobada la licencia para la segunda pista del aeropuerto El Dorado.

El artículo 4º de la Ley 105 de 1993 fue declarado parcialmente inexequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-328 de julio veintisiete (27) de 1995, precisamente en aquel aparte específico que contemplaba el silencio administrativo positivo en el campo ambiental[6].

Como consecuencia de esta decisión de inconstitucionalidad, que no incluyó ningún condicionamiento en sus efectos, dicho precepto desapareció del ordenamiento jurídico[7] y por esta razón no podía ser invocado para su aplicación al trámite adelantado por la Aeronáutica Civil.

Es necesario tener en cuenta que la protocolización del silencio administrativo positivo fue hecha por la entidad el diecisiete (17) de agosto de 1995, es decir veinte (20) días después de que la disposición fuera declarada inexequible por la Corte (ff. 567 a 569 cdno anexos demanda).

En este sentido, subraya la Sala que tampoco es posible admitir la validez del fenómeno jurídico con base en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887[8], ya que dicha norma reguló aspectos concretos ligados a los procedimientos judiciales, lo que descarta su aplicación a las actuaciones administrativas como la que fue adelantada para obtener la licencia ambiental.

Entonces por este aspecto la sentencia del *a quo* será

---

[6] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-328 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, cuya parte resolutiva decidió lo siguiente: *"Declarar EXEQIBLE el artículo 4º de la Ley 105 de 1993, salvo la expresión "Vencido este término se aplicará el silencio administrativo positivo, contenida en su inciso 1º, la cual se declara INEXEQIBLE".*

[7] Es criterio reiterado de la Corte Constitucional que las sentencias dictadas en ejercicio del control constitucional surten efectos a partir de su adopción, independientemente de la notificación y ejecutoria y de los salvamentos y aclaraciones de votos que puedan estar pendientes. Sobre este punto pueden consultarse, entre otras, sentencia C-973 de 2004 y auto 155 de 2013.

[8] La citada norma señaló lo siguiente: "ARTÍCULO 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

confirmada.

3.2. Medidas de orden ambiental para la mitigación del ruido

En la sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo respaldó la legalidad de la mayor parte de las reglas impuestas por el Ministerio del Medio Ambiente contra el ruido generado por la operación de la segunda pista del aeropuerto.

En la apelación, la entidad demandante insistió en que son caprichosas, corresponden a asuntos cuya regulación es de competencia de la Aeronáutica Civil como organismo especializado en la materia y desconocen algunos aspectos técnicos propios de la aviación.

Manifestó su desacuerdo con las exigencias relativas a los horarios para la operación de aeronaves, el abatimiento del ruido mínimo de 65 decibeles, el censo predial en las zonas aledañas al aeropuerto, la ejecución de trabajos en las viviendas y el sentido de las operaciones aéreas.

Es claro para la Sala que la competencia para la regulación de los diferentes aspectos del servicio de transporte aéreo y la operación de los aeropuertos habilitados en el territorio nacional, corresponde a la Aeronáutica Civil.

Las normas de orden nacional y los convenios internacionales reseñados y transcritos en la demanda respaldan la competencia del organismo como autoridad en materia aeronáutica, cuya actividad involucra elementos esenciales como la seguridad y la soberanía nacional.

Sin embargo, precisa la Sala que la competencia general y especial que tiene la Aeronáutica Civil en este ámbito no descarta la posibilidad de que otras autoridades puedan contribuir al manejo adecuado de asuntos relacionados con dicha área.

En el marco de sus respectivas competencias, las diferentes

entidades y organismos del Estado deben desplegar las labores que permitan el desarrollo armónico de las actividades tendientes a la satisfacción de los intereses generales.

Desde esta perspectiva, la Sala considera que las medidas adoptadas por el Ministerio de Ambiente para la mitigación del ruido con ocasión de las obras para la segunda pista del aeropuerto El Dorado no son ajenas a las facultades que tiene como ente rector en el campo ambiental.

La Ley 99 de 1993, que reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y organizó el sistema nacional ambiental, estableció en el artículo 5º que una de las funciones de esta cartera radica en *"Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas".*

La prestación del servicio de transporte aéreo a partir de la operación de la infraestructura de los aeropuertos, que está a cargo de la Aeronáutica Civil, no puede estar exenta de la aplicación de aquella regulación en virtud del alto impacto que su labor tiene en el medio ambiente, especialmente por la generación de ruido por parte de las aeronaves.

La imposición de obligaciones dirigidas a la mitigación del ruido como parte de las exigencias para la aprobación de la licencia ambiental, como ocurrió en los actos acusados, no desconoce la competencia de la Aeronáutica Civil como autoridad nacional en la materia, ya que sus proyectos de infraestructura y operación también están sujetos al cumplimiento de las condiciones establecidas para la conservación del medio ambiente.

Frente a las medidas adoptadas en las resoluciones demandadas, la Aerocivil sostuvo que los estudios de monitoreo llevaron a concluir que la norma aplicable a las operaciones aéreas para ruido ambiental es 75 decibeles (A), según la Resolución 627 de

2006.

Agregó que esos estudios de seguimiento demostraron que en el interior del aeropuerto vienen siendo cumplidas las normas sobre ruido, en los promedios diurnos y nocturnos, dentro del rango antes señalado y advirtió que la autoridad ambiental no ha hecho la zonificación para tales efectos.

Señaló que no existe medida que pueda disminuir 65 decibeles en promedio día noche, pero realmente no sustentó las razones por las cuales no es posible garantizar el abatimiento de ruido mínimo de dicho rango en el interior de las edificaciones sometidas al proceso de insonorización, como lo dispuso el artículo décimo de la Resolución 0534 de 1998 modificado por el artículo sexto de la Resolución 0745 del mismo año.

La generación de ruido como fenómeno inherente a la actividad cumplida en el terminal aéreo no es argumento suficiente para descartar el estudio exigido por la citada disposición para establecer las implicaciones de las vibraciones causadas por la operación del aeropuerto en las viviendas de los sectores donde tiene influencia directa.

Tampoco desvirtúa las restricciones impuestas por la cartera de Ambiente para algunas operaciones, pues el propósito orientado a la mitigación del ruido no puede tenerse como la asunción de funciones para la operación del aeropuerto, ni el desconocimiento de los diferentes aspectos técnicos que caracterizan la actividad aeroportuaria.

La Aerocivil reiteró que no tiene competencia para adelantar el censo predial ni para hacer obras fuera del aeropuerto, ya que una cosa es la operación del terminal aéreo con sus controles y planes de manejo y otra la ciudad externa.

Observa la Sala que al conceder la licencia ambiental mediante Resolución 1330 de 1995, el Ministerio de Ambiente destacó que el impacto de mayor relevancia que tenía el proyecto de

construcción y operación de la segunda pista era la contaminación sónica, por cuanto superaba el límite permisible para la salud humana que estaba en 65 decibeles (ff. 229 a 265 cdno anexos demanda).

Entonces consideró necesario que independientemente del uso del suelo, las viviendas de los sectores que iban a ser afectados fueran incluidas en los programas de mitigación del ruido, pues en su criterio todos los ciudadanos tenían derecho a gozar del ambiente sano a que hace referencia la Constitución y los principios de la legislación ambiental.

Dicha circunstancia llevó al organismo a ordenar el censo predial que incluyera todas las unidades de habitación y las edificaciones de servicio social y comunitario que fueran a estar sometidas a niveles entre los 65 y 75 decibeles con miras a la ejecución de las obras y medidas de mitigación contra el ruido ocasionado con la segunda pista.

Subraya la Sala que la realización del censo de los predios de las zonas aledañas al aeropuerto no corresponde a un problema de competencia, pues se trata del cumplimiento de una obligación tendiente a salvaguardar los derechos de los pobladores expuestos a la contaminación sonora producida por la nueva pista, que tiene efectos en el ambiente de los sectores donde están ubicadas sus viviendas.

La Aeronáutica Civil indicó también que el Ministerio del Medio Ambiente incurrió en contradicción al determinar el sentido de las operaciones, lo que a su juicio pone en riesgo el servicio de transporte aéreo debido a que este factor depende de circunstancias propias de esta actividad.

No desconoce la Sala que el sentido de las operaciones llevadas a cabo desde el terminal aéreo puede llegar a depender de diferentes situaciones como las condiciones meteorológicas, la velocidad de los vientos y el grado de luminosidad, según lo expuso el apoderado de la parte demandante.

A pesar de lo anterior, considera que esta restricción, impuesta para reducir los niveles de ruido, tampoco implica la afectación del servicio de transporte aéreo en la medida en que desde el punto de vista técnico la Aeronáutica Civil puede adaptar el sentido de las operaciones al movimiento y a la variación de tales factores en el aeropuerto y según las necesidades que expuso en la demanda para responder a los compromisos que debe atender en ejercicio de su actividad.

Finalmente, la parte actora discrepó del porcentaje del cinco (5) por ciento fijado por la autoridad ambiental como crecimiento anual con motivo del funcionamiento de la segunda pista, dado que el cono de isorruido y el curso en el espacio aéreo es el mismo por tratarse de las mismas operaciones.

La Sala no encuentra que esta circunstancia resulte contraria a la legislación que regula el sector aeronáutico, ya que dicho porcentaje está dentro de los márgenes que la misma Aeronáutica Civil planteó en desarrollo de la actuación que culminó con la expedición de la licencia.

En el segundo estudio de impacto ambiental presentado previamente a la expedición de la Resolución 0534 de 1998, el organismo señaló que el crecimiento de la segunda pista estaba considerado en 3.5 por ciento anual, como bien lo subrayó el apoderado de la parte demandada, por lo cual no es contrario a los intereses de la Aerovicil que haya sido fijado incluso por encima del estimativo que la entidad tenía como posible meta de crecimiento con la ejecución del proyecto de infraestructura.

En consecuencia, por este aspecto la sentencia será confirmada.

3.3. La negativa al reconocimiento de los perjuicios

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó la condena al pago de los perjuicios solicitados por la Aerocivil como restablecimiento del derecho por

los gastos en que incurrió para cumplir las obligaciones impuestas por la cartera ambiental.

Expresó que las disposiciones anuladas en la sentencia no comprometieron el presupuesto de la entidad y compartió la posición asumida por la parte demandada en el sentido de que no estaba probada la ocurrencia de los perjuicios por la ejecución de dichas actividades.

Al sustentar la apelación, la Aerocivil aseguró que las reglas para la mitigación del ruido afectaron el presupuesto porque los recursos que estaban destinados a su objetivo principal, fueron utilizados en considerables inversiones para implementar las medidas de mitigación del ruido.

Agregó que en el expediente obra certificación expedida por la dirección financiera de la Aerocivil sobre el valor de los gastos ocasionados al momento de la demanda, la cual no fue desvirtuada por el Ministerio del Medio Ambiente y está respaldada por el cuadro aportado con la apelación, donde consta la cuantía actualizada de los gastos.

Precisa la Sala que los perjuicios solo podrían reconocerse en cuanto a las reglas de mitigación ordenadas en los artículos segundo, tercero y décimo primero de la Resolución 0534 de 1998, pues fueron las únicas que según el *a quo* fueron impuestas sin competencia por la autoridad ambiental y a las cuales se hará referencia más adelante al resolver la apelación del ministerio.

Observa la Sala que por solicitud de la parte actora y en desarrollo del debate probatorio en este proceso, el jefe de la oficina de planeamiento de la Aeronáutica Civil remitió la certificación sobre las inversiones hechas por el organismo con motivo de la licencia ambiental.

Hizo constar que para la vigencia del año 1999, en El Dorado fue hecha una inversión de $14.150.000.000 en obras para la mitigación del ruido dentro del rubro de mantenimiento y

conservación de la infraestructura, mientras que en el campo ambiental a nivel nacional correspondió a $15.400.000.000, cuyo 92 por ciento corresponde al aeropuerto (ff. 99 cdno 7).

Advierte la Sala que esta prueba no es demostrativa de los perjuicios invocados por la Aeronáutica Civil porque las cifras globales reportadas por el funcionario no permiten establecer las inversiones hechas para el cumplimiento de las decisiones concretas adoptadas en los artículos anulados por el Tribunal Administrativo.

Aunque el documento y su anexo hicieron referencia a la ejecución de obras de mitigación del ruido, no precisó el monto específico que tuvo que destinar para enfrentar la prohibición de operación para las aeronaves que no cumplían los niveles señalados en el capítulo 3º del anexo 16 del Convenio de Aviación Civil Internacional, dispuesta en el artículo segundo de la Resolución 0534 de 1998.

Tampoco expuso la inversión hecha frente a la amonestación impuesta por el Ministerio de Ambiente, en el artículo tercero de dicho acto, por no haber expedido el acto que determinara la fecha de operación del aeropuerto con aeronaves que reunieran los rangos de ruido referidos en el instrumento internacional.

No describió el gasto ejecutado respecto de la restricción para el traslado del tráfico aéreo de la primera a la segunda pista por razones de la repavimentación, contenida en el artículo décimo primero, que luego fue modificada por la Resolución 0745 de 1998 por una autorización sujeta a las condiciones ofrecidas por el organismo.

Además, subraya la Sala que el documento adicional que incluyó el detalle de las obras para reducción del ruido y sus respectivos valores no puede ser tenido en cuenta para efectos de los perjuicios, por cuanto fue allegado por el apoderado de la Aeronáutica Civil por fuera de las oportunidades probatorias señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

Por este aspecto, la sentencia apelada también será confirmada.

3.4. Las condiciones de la póliza de garantía

La Aeronáutica Civil expresó su inconformismo por la inhibición dispuesta por el Tribunal Administrativo, en el numeral segundo de la sentencia, respecto de las condiciones impuestas a la póliza de garantía ordenada para el proyecto de la segunda pista de El Dorado.

Según la corporación, en el proceso no fue discutido el deber legal de otorgar la póliza sino el plazo y el monto de la misma, por lo cual la modificación de un contrato de seguro es ajena a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por tratarse de un asunto contractual que debe discutirse mediante la respectiva acción.

Al sustentar la apelación, la parte actora reiteró que la decisión desbordó los límites impuestos por la ley porque le impuso el veinte (20) por ciento del costo total del plan de manejo ambiental, por el tiempo que duren las obras de mitigación a las viviendas y dos años más, lo que resulta gravoso para la entidad e indefinida en sus términos.

Observa la Sala que al otorgar la licencia mediante Resolución 1330 de 1995, el Ministerio de Ambiente, en el numeral 3.16, ordenó que llevado a cabo el censo predial y definidas las medidas de mitigación para cada vivienda, la Aerocivil debía constituir una póliza de cumplimiento por el treinta (30) por ciento del valor anual del costo total del plan de manejo ambiental, por el lapso que dure la ejecución del proyecto y seis (6) meses más.

Posteriormente, en el artículo décimo quinto de la Resolución 0534 de 1998 modificó parcialmente la obligación en el equivalente al veinte (20) por ciento del costo total del plan de manejo, pero por el tiempo de duración de los trabajos de mitigación y dos (2) años más.

Considera la Sala que no le asiste razón al *a quo* cuando aseguró que este aspecto constituye un asunto puramente contractual que debe ser dirimido a través de la acción de controversias contractuales regulada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, pues de lo que se trata es del cambio de condiciones en que debe ser constituida la póliza que respaldará las medidas de mitigación. En este sentido, la constitución de la póliza no operó en virtud de un contrato entre las partes sino por la decisión adoptada mediante acto unilateral expedido por el Ministerio de Ambiente, como obligación para la concesión de la licencia.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que mediante el Decreto 1753 de 1994[9], invocado por las dos (2) partes en apoyo de sus argumentos, fue reglamentada parcialmente la Ley 99 de 1993, en sus títulos VIII y XII, sobre licencias ambientales.

En el parágrafo 1º del artículo 3º, sobre el contenido de la licencia ambiental, dicho acto señaló lo siguiente:

"Cuando el beneficiario de una Licencia Ambiental deba prestar una póliza de cumplimiento o una garantía bancaria, a favor de la autoridad Ambiental competente, según ésta lo determine teniendo en cuenta los riesgos inherentes del proyecto, obra o actividad y otras garantías ya constituidas, con el fin de asegurar el cumplimiento de los términos, requisitos, condiciones exigencias u obligaciones, de la Licencia Ambiental, tales garantías serán prestadas hasta por un máximo del 30% ***del valor anual del plan de manejo.*** (Negrillas fuare del texto).

La póliza deberá ser renovada anualmente y tendrá vigencia durante la vida útil del proyecto, hasta por dos años más a juicio de la autoridad ambiental".

Revisado el texto del artículo acusado, estima la Sala que la obligación impuesta a la Aeronáutica Civil en esta materia no está

[9] Este decreto fue sustituido posteriormente por el Decreto 1728 de 2002, que igualmente reglamentó el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

plenamente ajustada a los parámetros fijados en la reglamentación adoptada para la licencia ambiental.

La autoridad ambiental exigió el veinte (20) por ciento del costo total del plan de manejo, cuando la disposición estableció claramente que dicho porcentaje debe fijarse sobre el valor anual del mismo plan de manejo.

En lo que atañe al lapso que debe cubrir la garantía, la Sala no acoge el argumento según el cual su extensión es indefinida, dado que en términos generales fue dispuesta dentro de los plazos fijados por la norma.

Entiende la Sala que la vida útil del proyecto, como indicó el precepto acusado, corresponde al tiempo de duración de los trabajos de construcción de la segunda pista, para su posterior operación, en la medida en que este es el lapso en que estaba vigente la licencia según la Resolución 1330 de 1995.

Concluye la Sala que el cargo está parcialmente llamado a prosperar, lo que lleva a revocar la sentencia apelada y anular el aparte relacionado con el porcentaje del costo total del proyecto a cargo de la Aeronáutica Civil.

Reitera la Sala que la anulación parcial de este artículo no puede conducir al reconocimiento de perjuicios a la parte actora, como quedó expuesto, por cuanto la prueba documental allegada al proceso no especificó los gastos en que pudo incurrir para el cumplimiento de esta obligación que le fue impuesta en los actos acusados.

3.5. La apertura de investigación y la formulación de cargos

La Aerocivil manifestó su desacuerdo con la decisión adoptada en el numeral segundo de la parte resolutiva de la sentencia en el sentido de inhibirse de pronunciarse sobre el artículo décimo sexto de la Resolución 0534 de 1998 por ser actos de trámite no susceptibles de control judicial.

Consideró que tales determinaciones no pueden tener el carácter

de actos de trámite porque involucran una decisión interlocutoria que compromete la responsabilidad de quien está sometido a dicho procedimiento.

Observa la Sala que en el artículo décimo sexto, la Resolución 0534 de 1998 dispuso abrir investigación sancionatoria contra la entidad demandada por posible incumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas en el acto que otorgó la licencia ambiental.

Además formuló pliego de cargos por la inobservancia de esos deberes relacionados con la prohibición de operación de aeronaves de primera y segunda etapa de ruido y no haber implementado las medidas de mitigación antes de la operación de la segunda pista del aeropuerto.

Advierte la Sala que la jurisprudencia del Consejo de Estado, en particular de la Sección Primera, ha sido reiterada al admitir que en ejercicio de la actividad administrativa es posible la adopción de decisiones de diferente naturaleza en un mismo acto administrativo[10].

En la Resolución 0534 de 1998 acusada en este proceso, la cartera del Medio Ambiente impuso a la Aeronáutica Civil algunas obligaciones y prohibiciones para el manejo de la segunda pista de El Dorado y adicionalmente le abrió investigación y formuló cargos por posible incumplimiento de los deberes fijados en la licencia ambiental.

Respecto de esta última decisión, que fue objeto de apelación, la Sala considera que la apertura de la investigación y la imputación de cargos tienen la naturaleza de actos de trámite, pues no tomaron la decisión definitiva sobre la responsabilidad por el desacato de aquellos dos (2) mandatos impuestos para la operación de la segunda pista.

[10] Sobre el particular puede consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre veintidós (22) de 2016, expediente 25000-23-24-000-2011-00099-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

El propósito de tales determinaciones es poder desplegar otra actuación tendiente a establecer el posible desconocimiento de las obligaciones y obtener a través de los descargos, en el término de diez (10) días, las debidas explicaciones del organismo sobre este particular.

Desde este punto de vista, corresponden a actos preparatorios de la decisión que luego adoptará el Ministerio de Ambiente sobre la inobservancia de esas reglas fijadas para la operación de ciertos tipos de aeronaves y la puesta en marcha de las medidas de mitigación del ruido previas al funcionamiento de la nueva pista, que en esta etapa inicial no comprometen la responsabilidad de la Aeronáutica Civil.

Por tratarse de actos de trámite destinados al impulso de la actuación dirigida a la determinación del alegado incumplimiento de algunos deberes en materia ambiental, no pueden ser sujetos de control judicial precisamente porque no tienen carácter definitivo, ni impiden la continuación de la misma actuación adelantada por el organismo.

Así, por este aspecto la sentencia será confirmada.

Apelación del Ministerio del Medio Ambiente

En lo que corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, la apelación se opuso al numeral primero de la sentencia de primera instancia que anuló los artículos segundo, tercero y décimo primero de la Resolución 0534 de 1998, razón por la cual el análisis será abordado en dicho orden.

3.5. Las decisiones contenidas en los artículos segundo y tercero

En el artículo segundo del acto demandado, la cartera de Ambiente aclaró el numeral 3.1 del artículo tercero del acto que otorgó la licencia ambiental y dispuso la prohibición de operación en El Dorado de las aeronaves que no cumplan los niveles de ruido previstos en el capítulo 3º anexo del Convenio de Aviación

Civil Internacional.

En el artículo tercero amonestó a la Aeronáutica Civil por no haber expedido el acto que determine que a partir del 1º de enero de 2000 la operación se hará exclusivamente con aeronaves que cumplan lo dispuesto en el compendio normativo internacional antes referido.

Ambas disposiciones fueron anuladas por falta de competencia.

Subraya la Sala que no es posible emitir pronunciamiento sobre este punto de la controversia, pues en el recurso de apelación el apoderado de la parte demandada no expuso argumentos concretos contra la decisión del Tribunal Administrativo.

Por el contrario, al sustentar la alzada aseguró que *"[…] el acto administrativo cuestionado en esos dos artículos fue superado a partir del 01 de enero de 2003 con la restricción impuesta por la misma AEROCIVIL según el decreto 2567*[11] (sic) *de 1999 que restringió la operatividad de aviones tipo 3 a partir del 01 de enero de dicho año. Por ello, hoy día, como dicho decreto fue posterior a la Resolución demandada, y efectivizarse la restricción señalada a partir de dicha fecha,* ***esa actividad ambiental restringida no produce efectos negativos ambientales.*** *Po* (sic) *ello* ***frente a las restricciones impuestas en los referidos artículos, entiende este MAVDT***[12] ***que dicho hecho está superado y por ello no continúa cuestionándolo.*** *Obviamente, ello no implica aceptar ningún tipo de responsabilidad patrimonial administrativa […]".* (Negrillas fuera del texto).

El Decreto 2564 de 1999 dispuso que a partir del 1º de enero de 2003, los explotadores aéreos solamente podrán operar en el país si la totalidad de sus aeronaves cumplen los niveles de ruido establecidos en el capítulo III del anexo 16 del Convenio de la

[11] La referencia hecha por el apoderado de la parte demandada corresponde realmente al Decreto 2564 de 1999.
[12] La sigla incluida por el apoderado de la parte demandada corresponde al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Aviación Civil Internacional.

En su artículo segundo, derogó el numeral 3.1 del artículo tercero de la Resolución 1330 de 1995 que concedió la licencia ambiental y el artículo segundo de la Resolución 0534 de 1998, que aclaró el alcance de la prohibición impuesta en este sentido como parte de las obligaciones de la Aerocivil.

Es claro que la cartera de Ambiente no cuestionó la anulación de esos dos (2) artículos por considerar que la situación quedó superada con la expedición del Decreto 2564 de 1999[13] por parte del gobierno nacional, por lo cual por este aspecto la sentencia será confirmada.

3.6. La prohibición contenida en el artículo décimo primero, modificado por el artículo séptimo de la Resolución 0745 de 1998

En el artículo décimo primero, la Resolución 0534 de 1998 dispuso inicialmente que *"La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL (sic) AERONAÚTICA CIVIL bajo ninguna circunstancia, so pretexto de repavimentar la primera pista, puede trasladar el tráfico aéreo de la primera a la segunda pista".* (Mayúsculas del texto original).

Al resolver el recurso de reposición interpuesto por el organismo, la citada disposición fue modificada posteriormente por el artículo séptimo de la Resolución 0745 de 1998, el cual quedó así:

"Autorizar las actividades de repavimentación de la primera pista del aeropuerto Internacional El Dorado de esta ciudad, aplicando la SEGUNDA ALTERNATIVA propuesta para ese efecto por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL, hasta tanto se hayan efectuado en su totalidad las medidas de mitigación para las 815 viviendas en la zona de Fontibón y el área rural del Municipio de Funza". (Mayúsculas del texto citado).

[13] La legalidad del Decreto 2564 de 1999 fue respaldada por el Consejo de Estado en sentencia de octubre veinticuatro (24) de 2002, Sección Primera, expediente 11001-03-24-000-2000-6692-01, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola.

En la sentencia apelada, el *a quo* declaró la nulidad de dicho artículo, sin ninguna alusión a la modificación, al estimar que *"No existe en el plenario prueba relacionada con la ejecución de la actividad prohibida, sin embargo, la autoridad demandada no ha probado las reglas de competencia que le permitan adoptar dichas decisiones* […]. *Se suma a lo anterior que, como hemos señalado, la ley 105 de 1993 reconoce en la AEROCIVIL la autoridad con competencia para administrar la infraestructura física del servicio aeroportuario en Colombia".*

Al apelar la decisión, la cartera del Medio Ambiente defendió la competencia para la adopción de la medida con base en los numerales 10, 11, 14 y 15 de la Ley 99 de 1993, por tratarse de situaciones contra el medio ambiente generadas por el transporte aéreo y reiteró la necesidad de garantizar los derechos de las comunidades cercanas que sufren el impacto del ruido producido por la operación de la segunda pista en horas nocturnas y de descanso.

Precisa la Sala que en el texto integrado de la demanda, que contiene la aclaración hecha por la parte actora, la Aeronáutica Civil incluyó como parte de los actos acusados el artículo décimo primero de la Resolución 0534 de 1998, con la modificación hecha por la Resolución 0745 del mismo año (ff. 170 a 222 cdno 1).

No obstante, es necesario tener en cuenta que al explicar el concepto de la violación sobre las distintas medidas que según la entidad fueron dictadas sin competencia, con desviación de poder y en contradicción con los tratados internacionales, la parte demandante no formuló un reparo concreto contra la prohibición de traslado del tráfico aéreo a la segunda pista, ni contra la decisión contenida en la modificación.

Luego de la descripción de las funciones de la Aeronáutica Civil y del Ministerio de Ambiente, este acápite de la demanda cuestionó los aspectos relativos a la prohibición de operación de aeronaves que no cumplieran los niveles de ruido del anexo del Convenio de

Chicago, el horario y número de operaciones en El Dorado, el funcionamiento de la báscula de pesaje, el límite de crecimiento de aeronaves, las medidas de mitigación del ruido, el estudio de los efectos colaterales y la póliza de cumplimiento, sin hacer referencia a la prohibición y posterior autorización ya señaladas.

Estima la Sala que al haberse omitido la formulación de cargos específicos contra el artículo décimo primero, no podía el Tribunal Administrativo abordar su análisis y proceder a la anulación dado que, al margen de las consideraciones generales, el organismo demandante no expuso las razones por las que el Ministerio de Ambiente carecía de competencia para prohibir el traslado del tráfico aéreo a la segunda pista con motivo de la repavimentación de la primera pista.

En este sentido, el *a quo* no tenía un marco de referencia que le permitiera determinar la alegada ausencia de facultades legales de la cartera de Ambiente para la imposición de la medida que impedía el paso de aeronaves a la segunda pista[14], que buscaba la protección de los sectores afectados por el ruido.

En consecuencia, la sentencia apelada será revocada en lo que corresponde a la anulación del artículo décimo primero de la Resolución 0534 de 1998, modificado por el artículo séptimo de la Resolución 0745 del mismo año, por lo cual serán negadas las pretensiones respecto de esta disposición.

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

[14] Mediante la sentencia C-197 de 1999, la Corte Constitucional declaró exequible el precepto del numeral 4º del artículo 137 del CCA, según el cual *"Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de la violación",* bajo la condición de que cuando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental de aplicación inmediata deberá proceder a su protección, aunque el actor no hubiere cumplido el requisito de señalar las normas violadas y el concepto de la violación. En este caso, dicho criterio no es aplicable para suplir el concepto de la violación porque la revocatoria parcial de la sentencia apelada, frente al artículo décimo primero, implica mantener la legalidad de la medida adoptada por la cartera de Ambiente para la protección de los derechos de las comunidades aledañas al aeropuerto frente a la contaminación sonora producida por la actividad aérea.

F A L L A

PRIMERO: Revócase parcialmente el numeral primero de la sentencia apelada en cuanto anuló el artículo décimo primero de la Resolución 0534 de 1998. En su lugar, deniéganse las pretensiones respecto de dicho artículo. Se confirma en lo demás.

SEGUNDO: Revócase parcialmente el numeral segundo de la sentencia apelada en cuanto se inhibió para pronunciarse sobre el artículo décimo quinto de la Resolución 0534 de 1998. En su lugar, declárase parcialmente la nulidad en lo que corresponde a la constitución de la póliza por el costo total del proyecto. Se confirma en lo demás.

TERCERO: Confírmanse los numerales tercero y cuarto de la sentencia apelada.

CUARTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente
Con salvamento de voto parcial

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero

ISO 9001 icontec SC5780-6-1 IQNet NTCGP 1000 icontec GP059-6-1