

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / RESOLUCIÓN 789 DE 2020 – Expedida por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Competencia / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Noción y finalidad / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Medio de control sobre las medidas administrativas de carácter general que adopten las autoridades administrativas nacionales en desarrollo de un decreto legislativo**

La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que se dictan en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción [...] el Consejo de Estado ejerce el control de las medidas expedidas por las autoridades administrativas nacionales. [...] El control inmediato de legalidad es el medio idóneo para verificar que las medidas generales expedidas por las autoridades administrativas, que desarrollan decretos legislativos, se ajustan al ordenamiento. Su propósito es impedir la aplicación de normas ilegales y limitar el poder de la Rama Ejecutiva durante un estado de excepción. [...] El control inmediato de legalidad está instituido para fiscalizar los actos administrativos de carácter general, expedidos en desarrollo de decretos legislativos. Como el estado de excepción no implica la supresión del Estado de derecho, la actividad de la Administración, en el ejercicio de las facultades excepcionales, sigue sometida al ordenamiento jurídico [...].

**FUENTE FORMAL:** LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 7 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Alcance del análisis material y formal del acto sujeto de control / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Características / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Carácter jurisdiccional, automático y oficioso / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Como cualquier otra competencia judicial, tiene límite en la ley / ACTIVISMO JUDICIAL - El juez no puede sustituir a la discrecionalidad administrativa porque viola la separación del poder público**

El control inmediato de legalidad comprende el análisis de la existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto sujeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. [...] implica confrontar el acto con las normas superiores que le sirven de fundamento, es decir, los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción [...], la Ley Estatutaria, el decreto de declaratoria del estado de excepción y el decreto legislativo que desarrolla [...]. El control inmediato de legalidad tiene un carácter jurisdiccional, automático y oficioso, que se extiende a verificar la competencia de la autoridad que expidió el acto sujeto de control, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas. Al controlar el acto, el juez debe determinar si la medida administrativa es proporcional con la gravedad del hecho que pretende conjurar [...]. [...] el control inmediato de legalidad, como cualquier otra competencia judicial, tiene límite en la ley (art. 230 CN). De allí que la confrontación del acto con el ordenamiento que le sirve de sustento no puede extenderse a otras materias, por ejemplo, a reemplazar la legítima discrecionalidad administrativa -que en un estado de excepción está limitada por los postulados de necesidad, finalidad, proporcionalidad, conexidad y debida motivación de las decisiones- por una inconstitucional “discrecionalidad judicial”.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 113 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA –

ARTÍCULO 213 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 214 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 215 NUMERAL 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 230 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 8 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 9 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 10 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 11 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 13 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Tiene un carácter integral / FALLO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Tiene efecto erga omnes, la decisión tiene el carácter de cosa juzgada relativa**

[...] si bien el control automático es integral -por ello el juez estudia la forma y la materia del acto-, no es viable verificar la legalidad de una resolución administrativa frente a todo el ordenamiento. Por ello, lo decidido en el control inmediato de legalidad no cierra la posibilidad de que el acto pueda ser sometido a otro estudio de legalidad en el futuro, a través del medio de control de nulidad que cualquier persona formule por razones diferentes a las analizadas en el control automático. De modo que, si la medida administrativa controlada se encuentra ajustada a derecho o si se llega a decretar la nulidad de algunos de sus preceptos, aunque este fallo tiene efecto erga omnes -oponible a todos y contra todos-, la decisión tiene el carácter de cosa juzgada relativa. La sentencia solo es definitiva frente a los aspectos analizados y decididos, en virtud del control inmediato de legalidad.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 215 PARÁGRAFO / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 241 NUMERAL 7**

**COVID-19 - Motivo para la declaratoria de un estado de excepción / DECRETO LEGISLATIVO 482 DE 2020 - Autorizó la modificación de las cauciones, el otorgamiento de plazos para el pago de obligaciones y la suspensión del cobro de cánones de arrendamiento**

El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. [...] el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución n°. 385, que declaró una emergencia sanitaria y adoptó medidas sanitarias para prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional. Con base en el estado de excepción, el Decreto Legislativo 482 de 2020 estableció medidas sobre la prestación del servicio público de transporte durante el estado de emergencia económica, social y ecológica. Al efecto, dispuso que la Aerocivil tendría la posibilidad de modificar la exigencia de garantías de cumplimiento de la industria aeronáutica (art. 18), de realizar acuerdos de pago con las empresas de transporte aéreo (art. 19) y de suspender el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por esa autoridad (art. 21). El Decreto Legislativo 569 de 2020 extendió la posibilidad de suspender el cobro de cánones de arrendamiento al periodo de la emergencia sanitaria (art. 11).

**MODIFICACIÓN DE LA CUANTÍA DE LAS CAUCIONES DE EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO / ACTO ADMINISTRATIVO – Legalidad condicionada / MODULACIÓN DE LOS FALLOS DE NULIDAD - La sentencia altera parcialmente la decisión del Ejecutivo y se expulsa cualquier otra interpretación que contravenga normas superiores**

El artículo 18 del Decreto Legislativo 482 de 2020 dispuso que durante el tiempo que durara la emergencia económica, social y ecológica, la Aerocivil podría modificar, de manera temporal, la exigencia de garantías de cumplimiento a las empresas aeronáuticas hasta el 31 de diciembre de 2021. Con fundamento en este precepto y en la recomendación del Comité de Tarifas de la entidad, la Aerocivil, a través del artículo 1 de la Resolución n°. 789 de 2020, modificó los numerales 3, 4 y 5 del artículo primero de la Resolución n°. 675 de 2006. Prescribió que para determinar la cuantía de la caución de que tratan los numerales 1.1. y 1.3 de la resolución modificada, se debía tener en cuenta el valor de la facturación del mes de marzo de cada año por servicios aeronáuticos y aeroportuarios generado por la Aerocivil. La resolución no hizo ninguna precisión sobre el lapso de vigencia. La modificación de las cauciones del artículo 1 de la Resolución n°. 789 de 2020 se ajusta a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Legislativo 482 de 2020, pues este autorizó a las entidades a adoptar esa medida. Esta situación impide que, a pesar de la omisión sobre su vigencia, la norma sea retirada del ordenamiento jurídico. [...] El juez administrativo debe garantizar la supremacía de las normas superiores frente al acto administrativo [...]. Por ello, el juez no solo está habilitado para para retirar -total o parcialmente- una decisión administrativa del ordenamiento jurídico cuando contraviene normas de mayor jerarquía, sino que también lo está para mantenerla si admite una interpretación que se ajuste a los preceptos convencionales, constitucionales o legales. La Sala reitera que el condicionamiento de la interpretación o aplicación -en determinado sentido- de los actos administrativos, en modo alguno es una técnica arbitraria, pues, por una parte, es el efecto propio del principio de legalidad y, por otra, la consecuencia lógica del papel de la jurisdicción contencioso administrativa como fiscalizadora del ejecutivo. El condicionamiento que emite el juez contencioso administrativo, adoptado en función del contenido del acto administrativo, se limita a modular sus efectos, en lugar de retirar del ordenamiento jurídico la providencia administrativa o de mantenerla a pesar de las observaciones de legalidad. Así, se profiere una decisión que altera parcialmente el contenido de la decisión del ejecutivo y se expulsa cualquier otra interpretación que contravenga normas superiores. [...] Como la Resolución n°. 789 de 2020 no dispuso nada sobre su vigencia, y la Universidad Externado de Colombia y la Academia Colombiana de Jurisprudencia aciertan al conceptuar que se impone precisar el plazo de las medidas adoptadas, la Sala condicionará el precepto en el entendido que la modificación de la exigencia de garantías se sujetará al límite temporal previsto en el artículo 18 del Decreto Legislativo 482 de 2020. [...] Así las cosas, los actos sujetos al control inmediato de legalidad que modificaron las disposiciones relacionadas con las cauciones -con el condicionamiento anunciado-, fijaron plazos para el pago de las facturas por los servicios prestados por la entidad y suspendieron el cobro de cánones de arrendamiento, se declararán ajustados a derecho, en relación con el examen formal y material realizado en este control inmediato de legalidad.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 135 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 137 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 138

**CONTRATO PÚBLICO – Se rige principalmente por las disposiciones comerciales y civiles y solo por excepción por las normas de orden público previstas en la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones / CONTRATO – Debe ejecutarse de buena fe / RENEGOCIACIÓN DEL CONTRATO - La buena fe contractual obliga a las partes a intentar la renegociación de las condiciones del contrato por circunstancias imprevistas, imprevisibles y externas que**

## **dificulten su ejecución / VÍA NATURAL PARA ENFRENTAR PROBLEMAS EN LA EJECUCIÓN DE UN CONTRATO – El acuerdo, bilateralidad**

[E]l contrato público se rige principalmente por las disposiciones comerciales y civiles y solo por excepción por las normas de orden público previstas en la Ley 80 y sus modificaciones. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, su fuerza obligatoria solo desaparece por mutuo disenso o por causas legales [...]. Además, debe ejecutarse de buena fe y por consiguiente obliga no solo a lo que en él se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley pertenecen a ella [...]. [...] ante circunstancias especiales que afecten la ejecución de un contrato, por ser imprevisibles, irresistibles y externas a las partes, surge una obligación de renegociación propio de la buena fe. Las partes deben tratar de acordar unas nuevas condiciones que faciliten la ejecución del contrato y el incumplimiento de esta obligación de medio, es decir, de tratar de agotar ese intento de arreglo directo, habilita el reclamo de perjuicios ante el juez del contrato, en caso de que se causen. En efecto, el trámite de toda situación que se presente en la ejecución de todo contrato público, por anormal que sea no debe forzosamente hacerse por la vía unilateral. La gestión (o la administración, que es lo mismo) del contrato entraña definir de manera oportuna las obligaciones de las partes que resultan de su ejecución y no solo de lo acordado por escrito. La vía natural de enfrentar los problemas propios de toda ejecución contractual es la del acuerdo, la de la bilateralidad, como pacto de voluntades que es.

**FUENTE FORMAL:** LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 2 / LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 13 / LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 23 / LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 28 / LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 32 / LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 40 / LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 44 / LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 45 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 2 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 1602 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 1603 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 871

## **SUSPENSIÓN DEL COBRO DE CÁNONES DE ARRENDAMIENTO DE ESPACIOS COMERCIALES DE AEROPUERTOS Y AERÓDROMOS ADMINISTRADOS POR LA AEROCIVIL / AUTONOMÍA PRIVADA - Permite al acreedor aplazar el cumplimiento de las obligaciones de su deudor**

Aunque lo recomendable hubiese sido buscar un acuerdo con cada uno de los deudores para, en el marco de la autonomía negocial, acordar nuevas condiciones para el pago de la facturación por concepto de servicios aeronáuticos y aeroportuarios y suspender el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por la Aerocivil, la disposición cuya legalidad se revisa es la expresión del desarrollo de una relación contractual en el marco de circunstancias excepcionales, mediante las cuales el acreedor suspendió el pago de los cánones de arrendamiento a los que tenía derecho. Dicha decisión, no obstante la forma en que se adoptó (acto administrativo), constituye en realidad una expresión de la autonomía privada en el marco de la relación contractual, que, se reitera, encuentra sustento en la ley comercial y civil, aplicable a las relaciones a los contratos de arrendamiento de la Aerocivil por remisión expresa de la Ley 80 de 1993. Ahora, aunque el artículo 21 del Decreto 482 -retomado por el artículo 11 del Decreto Legislativo 569- permitió suspender el cobro de los cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por esa entidad, la Aerocivil tendría la facultad de realizar ese pacto con sus deudores sin necesidad de la habilitación establecida en los decretos legislativos. En efecto, un acuerdo de esta naturaleza reflejaría un comportamiento entre las partes que, de buena fe y en ejercicio de la

autonomía negocial, acuerdan nuevas condiciones y los aspectos económicos ante circunstancias excepcionales, en el marco de la legislación comercial y civil. Acreedor y deudor están facultados -por el régimen general del contrato- para renegociar las condiciones que sean necesarias para su correcta ejecución, en orden a afrontar los hechos que impidan su cumplimiento.

**FUENTE FORMAL:** LEY 80 DE 1993

**SUSPENSIÓN DEL CONTRATO - Efectos patrimoniales, corresponde al juez del contrato, en cada caso, analizar los efectos económicos de esa decisión o el incumplimiento del contrato**

Las consecuencias patrimoniales de estas y otras decisiones que se llegaren a adoptar en la ejecución del contrato, son competencia privativa del juez del contrato. De ahí el alcance limitado de este control inmediato de ilegalidad. Control que además -dados los efectos relativos de la decisión de cosa juzgada- no impide un nuevo pronunciamiento frente a parámetros legales distintos a los que tuvo en cuenta esta decisión.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCIÓN 789 DE 2020 (31 de marzo) UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL (No anulada) / RESOLUCIÓN 789 DE 2020 (31 de marzo) UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – ARTÍCULO 1 (Legalidad condicionada)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SALA VEINTISÉIS ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01463-00(CA)**

**Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL**

**Demandado: RESOLUCIÓN 789 DEL 31 DE MARZO DE 2020 Y RESOLUCIÓN 947 DEL 24 DE ABRIL DE 2020**

**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-EI Consejo de Estado conoce de los actos de las autoridades nacionales proferidos en desarrollo de decretos legislativos. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Procede frente a un acto de una autoridad administrativa que desarrolla un decreto legislativo. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Comprende el estudio de forma, materia, conexidad y proporcionalidad. ESTADO DE EXCEPCIÓN-Como hace parte del régimen de legalidad, la Administración está sujeta al ordenamiento durante su vigencia. DISCRECIONALIDAD JUDICIAL-No puede sustituir a la discrecionalidad administrativa porque viola la separación de poderes. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-EI fallo hace tránsito a cosa juzgada relativa. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD- Examen material comprende conexidad y proporcionalidad de las medidas CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD- Examen formal comprende competencia y formalidades. ESTADO DE EXCEPCIÓN-Como hace parte del régimen de

legalidad, la Administración está sujeta al ordenamiento durante su vigencia. ACTIVISMO JUDICIAL-EI juez no puede sustituir a la discrecionalidad administrativa porque viola la separación del poder público. COVID-19-Motivo para la declaratoria de un estado de excepción. DECRETO LEGISLATIVO 482 DE 2020-Autorizó la modificación de las cauciones, el otorgamiento de plazos para el pago de obligaciones y la suspensión del cobro de cánones de arrendamiento. RESOLUCIONES N°. 789 DEL 31 DE MARZO Y 947 DEL 24 DE ABRIL DE 2020-Examen de conexidad con los decretos legislativos de estados de excepción. ARRENDAMIENTO DE ESPACIOS COMERCIALES DE AEROPUERTOS- La modificación de las cauciones, plazos de pago y suspensión del cobro están en conexidad y son proporcionales a los motivos que dieron lugar al estado de excepción por la pandemia COVID 19. CONTRATO DE ARRENDAMIENTO- Suspensión de cobro del canon durante la emergencia sanitaria. EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO- Modificación de la cuantía de las cauciones por la pandemia COVID-19. MODULACIÓN DE LOS FALLOS DE NULIDAD-La sentencia altera parcialmente la decisión del Ejecutivo y se expulsa cualquier otra interpretación que contravenga normas superiores. SERVICIOS AERONÁUTICOS Y AEROPORTUARIOS-Plazos para el pago por pandemia del COVID-19. ARRENDAMIENTO DE ESPACIOS COMERCIALES DE AEROPUERTOS Y AERÓDROMOS ADMINISTRADOS POR LA AEROCIVIL- Plazo para el pago de cánones por pandemia del COVID-19. SUSPENSIÓN DEL COBRO DE CÁNONES DE ARRENDAMIENTO DE ESPACIOS COMERCIALES DE AEROPUERTOS Y AERÓDROMOS ADMINISTRADOS POR LA AEROCIVIL-No obstante la forma de acto administrativo es expresión de la autonomía de la voluntad. SUSPENSIÓN DEL CONTRATO-Efectos patrimoniales, corresponde al juez del contrato, en cada caso, analizar los efectos económicos de esa decisión o el incumplimiento del contrato. RENEGOCIACIÓN DEL CONTRATO-La buena fe contractual obliga a las partes a intentar la renegociación de las condiciones del contrato por circunstancias imprevistas, imprevisibles y externas que dificulten su ejecución. DERECHO PRIVADO Y CONTRATACIÓN PÚBLICA-La regla general es la aplicación de las normas comerciales y civiles. AUTONOMÍA PRIVADA-Permite al acreedor aplazar el cumplimiento de las obligaciones de su deudor.

La Sala decide el control inmediato de legalidad de las Resoluciones n°. 789 del 31 de marzo y 947 del 24 de abril de 2020, expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (en adelante la “Aerocivil”), de conformidad con el artículo 185.6 del CPACA y lo dispuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sesión n°. 10 del 1 de abril de 2020.

### SÍNTESIS DEL CASO

La Resolución n°. 789 del 31 de marzo de 2020 de la Aerocivil modificó las disposiciones relacionadas con las cauciones para las empresas de transporte aéreo, fijó plazos para el pago de las facturas por los servicios prestados por la entidad y suspendió el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por esa autoridad. La Resolución n°. 947 del 24 de abril de 2020 prorrogó la suspensión del cobro de cánones de arrendamiento al término de la emergencia sanitaria. La entidad remitió a esta Corporación los actos para el control inmediato de legalidad.

### ANTECEDENTES

El 27 de abril de 2020, la Aerocivil **remitió** al Consejo de Estado la Resolución n°. 789 para el control inmediato de legalidad. La Secretaría General de la Corporación radicó el asunto y lo **pasó a Despacho** para su trámite. El 29 de abril de 2020, el Consejero ponente **avocó** el conocimiento para decidir la legalidad del acto, dispuso la publicación del aviso para intervención ciudadana, ordenó notificar

al agente del Ministerio Público e invitó a unas instituciones para que presentaran concepto. El 30 de septiembre de 2020, el Despacho **acumuló el expediente** n°. 11001-03-15-000-2020-02174-00, porque la Resolución n°. 947 prorrogó la suspensión del cobro de cánones de arrendamiento establecida en la Resolución n°. 789.

En el plazo para las **intervenciones ciudadanas**, la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, a través del señor Decano Doctor José Alberto Gaitán Martínez y del Doctor Juan David Duque Botero, pidió que se declararan ajustadas a derecho las resoluciones, pues satisfacían los requisitos de forma y materia. El Departamento de Derecho del Transporte e Infraestructura de Transporte de la Universidad Externado de Colombia, a través del Doctor Bernardo Javier Puetaman Baquero, esgrimió que la modificación a los plazos para el pago de las facturas y la suspensión del cobro de cánones de arrendamiento se ajustaban a derecho. Solicitó que se precisara el alcance temporal de las disposiciones relacionadas con las cauciones. La Academia Colombiana de Jurisprudencia, a través de concepto elaborado por la Doctora Sandra Morelli Rico y remitido por el Doctor Augusto Trujillo Muñoz, señaló que la Resolución n°. 789 era contraria al decreto legislativo que le sirvió de fundamento. El Ministerio Público **conceptuó** en favor de la legalidad de las resoluciones, pues estimó que las medidas adoptadas eran proporcionales.

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Presupuestos procesales**

#### **Jurisdicción y competencia**

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que se dictan en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994-Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, LEEE- y 136 del CPACA. Según estos preceptos, el Consejo de Estado ejerce el control de las medidas expedidas por las autoridades administrativas nacionales.

#### **Medio de control procedente**

2. El control inmediato de legalidad es el medio idóneo para verificar que las medidas generales expedidas por las autoridades administrativas, que desarrollan decretos legislativos, se ajustan al ordenamiento. Su propósito es impedir la aplicación de normas ilegales y limitar el poder de la Rama Ejecutiva durante un estado de excepción<sup>1</sup>.

### **Oportunidad del control**

3. La autoridad administrativa que dicte un acto sujeto al control inmediato de legalidad deberá enviarlo al juez administrativo competente, dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a su expedición. Si no se envía, la jurisdicción de lo contencioso administrativo aprehenderá de oficio el conocimiento del acto (art. 20 LEEE). Como el 27 de abril y el 13 de mayo de 2020, la Aerocivil remitió los actos objeto de control, la oportunidad para esta actuación judicial está satisfecha.

## **II. Acto objeto de control**

4. La Aerocivil expidió Resolución n°. 789 de 2020, que modificó las disposiciones relacionadas con las cauciones de empresas de transporte aéreo (art. 1), fijó plazos para el pago de las facturas por los servicios prestados por la entidad (art. 2) y suspendió el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por esa autoridad durante la emergencia económica, social y ecológica (art. 3). La Aerocivil también profirió la Resolución n°. 947 de 2020, que prorrogó la suspensión del cobro de cánones de arrendamiento al término de la emergencia sanitaria (art. 1). Señaló que el Decreto 417 de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por la calamidad derivada de la pandemia del COVID-19 y que la Resolución n°. 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria. Motivó las resoluciones controladas en el Decreto Legislativo 482 de 2020, que estableció medidas sobre la prestación del servicio público de transporte durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y en el Decreto Legislativo 569 de 2020, que extendió algunas de las medidas al término de la emergencia sanitaria. Fundamentó las disposiciones en las recomendaciones del Comité de Tarifas de la entidad.

## **III. Problema jurídico**

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994 [fundamento jurídico f, artículo 20].

Corresponde a la Sala determinar si las Resoluciones n°. 789 del 31 de marzo y 947 del 24 de abril de 2020, expedidas por la Aerocivil, se ajustan a los preceptos superiores que le sirven de fundamento y si existe una relación de conexidad entre lo que ese acto dispone y los motivos que dieron lugar al estado de excepción.

#### **IV. Análisis de la Sala**

##### **El alcance del control inmediato de legalidad y el efecto de sus fallos**

5. El control inmediato de legalidad está instituido para fiscalizar los actos administrativos de carácter general, expedidos en desarrollo de decretos legislativos. Como el estado de excepción no implica la supresión del Estado de derecho, la actividad de la Administración, en el ejercicio de las facultades excepcionales, sigue sometida al ordenamiento jurídico (art. 7 LEEE).

El control inmediato de legalidad comprende el análisis de la existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto sujeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Asimismo, el control implica confrontar el acto con las normas superiores que le sirven de fundamento, es decir, los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley Estatutaria, el decreto de declaratoria del estado de excepción y el decreto legislativo que desarrolla (art. 8 LEEE).

El control inmediato de legalidad tiene un carácter jurisdiccional, automático y oficioso, que se extiende a verificar la competencia de la autoridad que expidió el acto sujeto de control, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas. Al controlar el acto, el juez debe determinar si la medida administrativa es proporcional con la gravedad del hecho que pretende conjurar (arts. 9, 10, 11, 13 y 20 LEEE).

6. Con todo, el control inmediato de legalidad, como cualquier otra competencia judicial, tiene límite en la ley (art. 230 CN). De allí que la confrontación del acto con el ordenamiento que le sirve de sustento no puede extenderse a otras materias, por ejemplo, a reemplazar la legítima discrecionalidad administrativa -que en un estado de excepción está limitada por los postulados de necesidad, finalidad, proporcionalidad, conexidad y debida motivación de las decisiones- por una inconstitucional “discrecionalidad judicial”.

Una justicia extraviada en la Administración no solo contraviene la separación del poder público, sino que impide la adopción y ejecución de medidas administrativas que, precisamente, deben ser eficaces y oportunas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos (arts. 113 y 215.2 CN). En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.

7. La evaluación de la juridicidad del acto sujeto a control se hace respecto de todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico relacionados con la materia. Así, se debe confrontar el acto con la normativa propia del estado de excepción. No obstante, si el juez advierte que el acto vulnera cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones excepcionales con fuerza de ley, procederá a declarar la ilegalidad del acto.

Aunque el control inmediato de legalidad tiene un carácter integral, no puede fundarse en los mismos parámetros del control que ejerce la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción (arts. 241.7 y 215, parágrafo, CN). No es lo mismo confrontar una norma legal de excepción con un número finito de disposiciones -como los artículos de la Constitución-, que verificar la legalidad de un acto administrativo en relación con el "resto del ordenamiento jurídico". De allí que, si bien el control automático es integral -por ello el juez estudia la forma y la materia del acto-, no es viable verificar la legalidad de una resolución administrativa frente a todo el ordenamiento.

Por ello, lo decidido en el control inmediato de legalidad no cierra la posibilidad de que el acto pueda ser sometido a otro estudio de legalidad en el futuro, a través del medio de control de nulidad que cualquier persona formule por razones diferentes a las analizadas en el control automático. De modo que, si la medida administrativa controlada se encuentra ajustada a derecho o si se llega a decretar la nulidad de algunos de sus preceptos, aunque este fallo tiene efecto *erga omnes* -oponible a todos y contra todos-, la decisión tiene el carácter de cosa juzgada relativa. La sentencia solo es definitiva frente a los aspectos analizados y decididos, en virtud

del control inmediato de legalidad<sup>2</sup>.

## **Examen formal de las Resoluciones n°. 789 y 947 de la Aerocivil**

### ***Naturaleza jurídica de la Aerocivil***

8. La Aerocivil, reestructurada mediante el Decreto 260 de 2004, es una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Tiene como objetivo garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad y eficiencia, en concordancia con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económico-social y de relaciones internacionales, de conformidad con el artículo 3 de ese decreto.

### ***Competencia***

9. La Aerocivil tiene la competencia de reglamentar y clasificar los servicios aéreos, los explotadores y las rutas y señalar las condiciones que deben llenarse para obtener los respectivos permisos de operación, según los artículos 1782 y 1860 C.Co. A su turno, el despacho del Director General tiene la atribución de planear, dirigir, administrar y aplicar las políticas particulares de la aeronáutica civil y del modo de transporte aéreo; expedir los reglamentos y demás disposiciones necesarias para el desarrollo de la aviación civil y del modo de transporte aéreo y suscribir los contratos estatales y comerciales y demás actos necesarios para el desarrollo de sus funciones, de conformidad con los numerales 3, 4 y 9 del artículo 9 del Decreto 260 de 2004, modificado por el artículo 4 del Decreto 823 de 2017.

Como el Director General de la Aerocivil expidió las resoluciones en ejercicio de sus competencias para modificar las disposiciones relacionadas con las cauciones, fijar plazos para el pago de las facturas y suspender el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por esa autoridad, se satisface el requisito de competencia.

### ***Formalidades***

---

<sup>2</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad. n°. 11001-03-15-000-2010-00196-00 [fundamento jurídico 3].

10. El Director General de la Aerocivil suscribió las resoluciones controladas. Respecto de otras formalidades, que no tienen carácter sustancial, los actos cumplen con los elementos que permiten su individualización: (i) encabezado con número y fecha. (ii) Epígrafe que da cuenta del objeto de las resoluciones. (iii) La invocación de las normas de las que el director general deriva su competencia para expedir los actos. Además, refirió los preceptos que sustentan la facultad para modificar las disposiciones relacionadas con las cauciones de empresas de transporte aéreo, fijar plazos para el pago de las facturas por los servicios prestados por la entidad y suspender el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por esa autoridad. (iv) La parte resolutive da cuenta de la decisión administrativa. (v) Señalan las disposiciones que modifican.

### **Examen material de las Resoluciones n°. 789 y 947 de la Aerocivil**

#### ***Conexidad***

11. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Al efecto, esgrimió que el 9 de marzo la Organización Mundial de la Salud-OMS solicitó a los países la adopción de medidas para detener la transmisión y prevenir el contagio del COVID-19. El 11 del mismo mes, esa institución declaró que el virus es una pandemia y, en consecuencia, instó a los países a tomar medidas urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos, así como el tratamiento de los casos confirmados. A su vez, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución n°. 385, que declaró una emergencia sanitaria y adoptó medidas sanitarias para prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional.

Con base en el estado de excepción, el Decreto Legislativo 482 de 2020 estableció medidas sobre la prestación del servicio público de transporte durante el estado de emergencia económica, social y ecológica. Al efecto, dispuso que la Aerocivil tendría la posibilidad de modificar la exigencia de garantías de cumplimiento de la industria aeronáutica (art. 18), de realizar acuerdos de pago con las empresas de transporte aéreo (art. 19) y de suspender el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por esa autoridad (art. 21). El Decreto Legislativo 569 de 2020 extendió la posibilidad de

suspender el cobro de cánones de arrendamiento al periodo de la emergencia sanitaria (art. 11).

Como la Resolución n°. 789 modificó las disposiciones relacionadas con las cauciones de empresas de transporte aéreo, fijó plazos para el pago de las facturas por los servicios prestados por la Aerocivil y suspendió el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por esa autoridad durante el estado de excepción y la Resolución n°. 947 prorrogó la suspensión del cobro de cánones de arrendamiento al término de la emergencia sanitaria, con fundamento en lo establecido en los Decretos Legislativos 482 y 569, es claro que existe una relación de conexidad entre los actos y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica.

### ***Proporcionalidad***

12. Las medidas impartidas por las resoluciones -las cauciones de empresas de transporte aéreo, los plazos para el pago de las facturas por los servicios prestados por la entidad y la suspensión del cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados- buscan mitigar los efectos económicos ocasionados por la pandemia en la industria aérea. Esas medidas son congruentes con la motivación que llevó a la declaratoria del estado de excepción ante la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. De ahí que, en relación con la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la proporcionalidad con la gravedad del hecho que pretende conjurar, la Sala coincide con los conceptos del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y el Ministerio Público, que advirtieron que las Resoluciones n°. 789 y 947 satisfacen esos requisitos.

### **Examen de las objeciones de los intervinientes a las Resoluciones n°. 789 y 947 de la Aerocivil**

La Academia Colombiana de Jurisprudencia y el Departamento de Derecho del Transporte e Infraestructura de Transporte de la Universidad Externado de Colombia formularon objeciones frente las disposiciones controladas. La Sala estudiará sus argumentos en cada una de esas medias.

***Modificación de la cuantía de las cauciones de empresas de transporte aéreo  
(art. 1 Res. 789)***

13. La Academia Colombiana de Jurisprudencia esgrimió que el artículo 1 de la Resolución 789 de 2020 era ilegal y no proporcional, porque modificó de manera permanente la cuantía de la caución establecida en la Resolución n°. 675 de 2006 a pesar de que el Decreto Legislativo 482 únicamente lo permitió de forma temporal y de que el Comité de Tarifas de la entidad recomendó que la medida fuera transitoria. El Departamento de Derecho del Transporte e Infraestructura de Transporte de la Universidad Externado de Colombia solicitó que se precisara el alcance de la disposición en el tiempo.

El artículo 18 del Decreto Legislativo 482 de 2020 dispuso que durante el tiempo que durara la emergencia económica, social y ecológica, la Aerocivil podría modificar, de manera temporal, la exigencia de garantías de cumplimiento a las empresas aeronáuticas hasta el 31 de diciembre de 2021. Con fundamento en este precepto y en la recomendación del Comité de Tarifas de la entidad, la Aerocivil, a través del artículo 1 de la Resolución n°. 789 de 2020, modificó los numerales 3, 4 y 5 del artículo primero de la Resolución n°. 675 de 2006. Prescribió que para determinar la cuantía de la caución de que tratan los numerales 1.1. y 1.3 de la resolución modificada, se debía tener en cuenta el valor de la facturación del mes de marzo de cada año por servicios aeronáuticos y aeroportuarios generado por la Aerocivil. La resolución no hizo ninguna precisión sobre el lapso de vigencia.

La modificación de las cauciones del artículo 1 de la Resolución n°. 789 de 2020 se ajusta a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Legislativo 482 de 2020, pues este autorizó a las entidades a adoptar esa medida. Esta situación impide que, a pesar de la omisión sobre su vigencia, la norma sea retirada del ordenamiento jurídico.

El juez administrativo debe garantizar la supremacía de las normas superiores frente al acto administrativo (arts. 135 a 138 de la Ley 1437 de 2011). Por ello, el juez no solo está habilitado para para retirar -total o parcialmente- una decisión administrativa del ordenamiento jurídico cuando contraviene normas de mayor jerarquía, sino que también lo está para mantenerla si admite una interpretación que se ajuste a los preceptos convencionales, constitucionales o legales.

La Sala reitera que el condicionamiento de la interpretación o aplicación -en determinado sentido- de los actos administrativos, en modo alguno es una técnica arbitraria, pues, por una parte, es el efecto propio del principio de legalidad y, por otra, la consecuencia lógica del papel de la jurisdicción contencioso administrativa como fiscalizadora del ejecutivo<sup>3</sup>.

El condicionamiento que emite el juez contencioso administrativo, adoptado en función del contenido del acto administrativo, se limita a modular sus efectos, en lugar de retirar del ordenamiento jurídico la providencia administrativa o de mantenerla a pesar de las observaciones de legalidad. Así, se profiere una decisión que altera parcialmente el contenido de la decisión del ejecutivo y se expulsa cualquier otra interpretación que contravenga normas superiores.

Como la Resolución n°. 789 de 2020 no dispuso nada sobre su vigencia, y la Universidad Externado de Colombia y la Academia Colombiana de Jurisprudencia aciertan al conceptuar que se impone precisar el plazo de las medidas adoptadas, la Sala condicionará el precepto en el entendido que la modificación de la exigencia de garantías se sujetará al límite temporal previsto en el artículo 18 del Decreto Legislativo 482 de 2020.

### ***Plazos para el pago por concepto de servicios aeronáuticos y aeroportuarios (art. 2 Res. 789)***

14. La Academia Colombiana de Jurisprudencia cuestionó la legalidad del artículo 2 de la Resolución n°. 789, pues estimó que aunque el Decreto Legislativo 482 permitió a la Aerocivil celebrar acuerdos para otorgar plazos de pago hasta por 6 meses después de superada la pandemia, la disposición controlada adoptó la medida de forma unilateral por un término inferior al señalado en el precepto legislativo.

El artículo 19 del Decreto Legislativo 482 estableció que la Aerocivil podría celebrar acuerdos de pago con las empresas de transporte aéreo y otorgar plazos de pago de los montos adeudados a la entidad hasta por el término de 6 meses después de superada la crisis que motivó la declaratoria de emergencia, por concepto de todas las obligaciones de los respectivos permisos de operación otorgados por la entidad. En desarrollo de esta medida, el artículo 2 de la Resolución 789 dispuso que la

---

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 2 de mayo de 2007, Rad. 16527 [fundamento jurídico iii]

facturación por concepto de servicios aeronáuticos y aeroportuarios que expidiera la Aerocivil, con posterioridad a la entrada en vigencia de esa resolución, debía ser pagada dentro de los 90 días calendario a la fecha de la emisión de la factura. El Comité de Tarifas de la entidad recomendó esta medida, pues consideró que era necesario aplazar transitoriamente las fechas de vencimiento de la Resolución n°. 06251 de 2009, según da cuenta el acta n°. 02.

La Aerocivil, al proferir esta medida, autorizó a las empresas de transporte aéreo - sus deudores- al no cumplimiento de determinadas obligaciones a su cargo, con fundamento en las circunstancias específicas que impedían el pago en tiempo. Dicha decisión constituye una conducta de la Aerocivil que, en su calidad de acreedor y ante la gravedad de la situación por la pandemia, decidió flexibilizar temporalmente ciertas obligaciones de sus deudores mediante el otorgamiento de un plazo (art. 1551 CC).

No obstante la vía unilateral que adoptó la Aerocivil, ello no supone ilegalidad alguna en la decisión finalmente adoptada. Por el contrario, refleja el comportamiento de un acreedor de buena fe (arts. 1603 del C.C. y 871 del Co. Co) que aplazó -ante una realidad de confinamiento y de pandemia- el cumplimiento de ciertas obligaciones de su deudor. Los deudores de la obligación, mediante el pago de las facturas en los tiempos previstos por la Aerocivil, podrían aceptar el plazo otorgado por su acreedor, con lo cual, finalmente, existiría así un acuerdo de pago. Además, la existencia del plazo fijado por la Aerocivil no impide una negociación, de manera individual, de acuerdos con las empresas de transporte aéreo.

El artículo 19 del Decreto Legislativo 482 autoriza a dar plazo de pago “hasta por el término de seis meses.” De manera que la norma no obligaba a la entidad a conceder plazos por este lapso, sino que podría hacerlo “hasta por”, de acuerdo con las exigencias de cada caso. La Aerocivil, sujeto activo de la obligación y con apoyo en un análisis del sector elaborado por el Comité de Tarifas, dispuso un plazo de noventa días para el pago de las obligaciones, que se enmarca en el término máximo previsto en ese decreto legislativo. De manera que, tampoco, la época fijada para el cumplimiento de la obligación, prevista en la resolución, es contraria a la regulación extraordinaria proferida con ocasión del estado de emergencia.

Como el artículo 2 de la Resolución 789, además de no ser contrario al Decreto

Legislativo 482, constituye una autorización de la Aerocivil, en su condición de acreedor, para que sus deudores paguen en un plazo distinto las obligaciones, no se encuentra que exista un vicio de ilegalidad.

***Plazo para el pago de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por la Aerocivil (art. 3 Res. 789 y art 1 Res. 947).***

15. La Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó que se declarara ilegal la suspensión del cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por la Aerocivil (art. 3 Res. 789 y art. 1 Res. 947), pues aunque el Decreto Legislativo 482 habilitó a la Aerocivil para suspender el cobro de los cánones de arrendamiento, la entidad estaba obligada a examinar cada contrato para determinar la procedencia de la medida.

El artículo 21 del Decreto Legislativo 482 prescribió que durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, la Aerocivil podría suspender transitoriamente el cobro de los cánones de arrendamiento de los espacios objeto de explotación comercial ubicados en los aeropuertos no concesionados administrados por la entidad. El artículo 11 del Decreto 569 extendió la medida a la vigencia de la emergencia sanitaria. Las resoluciones controladas, al desarrollar estas disposiciones, suspendieron transitoriamente el cobro de los cánones de arrendamiento de los espacios objeto de la explotación comercial ubicado en los aeropuertos y aeródromos no concesionados administrados por la entidad (art. 3 Res. 789 y art. 1 Res. 947).

La Ley 80 de 1993, aplicable a los contratos de arrendamiento que celebre la Aerocivil en su condición de entidad estatal según el artículo 2 de ese estatuto, regula expresamente cuatro (4) aspectos que son aplicables a las entidades que están sometidas a ese estatuto: (i) capacidad: dentro de la cual están las inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de interés, los consorcios y uniones temporales -que pueden celebrar contratos sin ser personas jurídicas- y el registro único de proponentes; (ii) la selección objetiva, que abarca los procedimientos de selección de contratistas (que bien podría en el futuro mirarse más como una materia de derecho de la competencia); (iii) algunos aspectos relativos a su ejecución como el manejo de riesgo y las potestades excepcionales y (iv) los mecanismos de solución de controversias. En lo demás, el artículo 13 de la Ley 80

de 1993 prescribe que, por regla general, los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 de ese estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley (arts. 13, 23, 28, 32, 40, 44 y 45 de la Ley 80 de 1993 y art. 2 CC). Es decir, el contrato público se rige principalmente por las disposiciones comerciales y civiles y solo por excepción por las normas de orden público previstas en la Ley 80 y sus modificaciones<sup>4</sup>.

Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, su fuerza obligatoria solo desaparece por mutuo disenso o por causas legales (artículo 1602 CC). Además, debe ejecutarse de buena fe y por consiguiente obliga no solo a lo que en él se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley pertenecen a ella (artículos 1603 CC y 871 C.Co).

De conformidad con estas disposiciones, ante circunstancias especiales que afecten la ejecución de un contrato, por ser imprevisibles, irresistibles y externas a las partes, surge una obligación de renegociación propio de la buena fe. Las partes deben tratar de acordar unas nuevas condiciones que faciliten la ejecución del contrato y el incumplimiento de esta obligación de medio, es decir, de tratar de agotar ese intento de arreglo directo, habilita el reclamo de perjuicios ante el juez del contrato, en caso de que se causen. En efecto, el trámite de toda situación que se presente en la ejecución de todo contrato público, por anormal que sea no debe forzosamente hacerse por la vía unilateral. La gestión (o la administración, que es lo mismo) del contrato entraña definir de manera oportuna las obligaciones de las partes que resultan de su ejecución y no solo de lo acordado por escrito. La vía natural de enfrentar los problemas propios de toda ejecución contractual es la del acuerdo, la de la bilateralidad, como pacto de voluntades que es.

16. La Aerocivil, al suspender el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos (art. 3 Res. 789 y art. 1 Res. 947), dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Legislativo 482 y en el artículo 11 del Decreto Legislativo 569. A pesar de la vía que adoptó la entidad al “instrumentalizar” las resoluciones controladas en actos administrativos, su legalidad se explica en el derecho privado, que es el régimen de todo contrato.

---

<sup>4</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 28 de febrero de 2020, Rad. 31.628 [fundamento jurídico 4].

Aunque lo recomendable hubiese sido buscar un acuerdo con cada uno de los deudores para, en el marco de la autonomía negocial, acordar nuevas condiciones para el pago de la facturación por concepto de servicios aeronáuticos y aeroportuarios y suspender el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por la Aerocivil, la disposición cuya legalidad se revisa es la expresión del desarrollo de una relación contractual en el marco de circunstancias excepcionales, mediante las cuales el acreedor suspendió el pago de los cánones de arrendamiento a los que tenía derecho. Dicha decisión, no obstante la forma en que se adoptó (acto administrativo), constituye en realidad una expresión de la autonomía privada en el marco de la relación contractual, que, se reitera, encuentra sustento en la ley comercial y civil, aplicable a las relaciones a los contratos de arrendamiento de la Aerocivil por remisión expresa de la Ley 80 de 1993.

Ahora, aunque el artículo 21 del Decreto 482 -retomado por el artículo 11 del Decreto Legislativo 569- permitió suspender el cobro de los cánones de arrendamiento de los espacios comerciales de aeropuertos y aeródromos administrados por esa entidad, la Aerocivil tendría la facultad de realizar ese pacto con sus deudores sin necesidad de la habilitación establecida en los decretos legislativos. En efecto, un acuerdo de esta naturaleza reflejaría un comportamiento entre las partes que, de buena fe y en ejercicio de la autonomía negocial, acuerdan nuevas condiciones y los aspectos económicos ante circunstancias excepcionales, en el marco de la legislación comercial y civil. Acreedor y deudor están facultados - por el régimen general del contrato- para renegociar las condiciones que sean necesarias para su correcta ejecución, en orden a afrontar los hechos que impidan su cumplimiento.

Esta decisión, que la Sala toma como juez del acto administrativo, que no de cada uno de los contratos afectados con dicha decisión, no arrebató al juez natural del contrato, sea institucional o arbitral, sus competencias ordinarias para revisar, caso por caso y con base en lo probado, cuáles son los efectos que produjo en el contrato.

Las consecuencias patrimoniales de estas y otras decisiones que se llegaren a adoptar en la ejecución del contrato, son competencia privativa del juez del contrato. De ahí el alcance limitado de este control inmediato de ilegalidad. Control que además -dados los efectos relativos de la decisión de cosa juzgada- no impide

un nuevo pronunciamiento frente a parámetros legales distintos a los que tuvo en cuenta esta decisión.

17. Así las cosas, los actos sujetos al control inmediato de legalidad que modificaron las disposiciones relacionadas con las cauciones -con el condicionamiento anunciado-, fijaron plazos para el pago de las facturas por los servicios prestados por la entidad y suspendieron el cobro de cánones de arrendamiento, se declararán ajustados a derecho, en relación con el examen formal y material realizado en este control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 26, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior el artículo 1 de la Resolución n.º 789 del 31 de marzo, bajo el entendido que la modificación de las exigencias de garantías se sujetará a la vigencia del artículo 18 del Decreto Legislativo 482 de 2020.

**SEGUNDO:** En los demás, **DECLÁRANSE** ajustadas al ordenamiento superior, las Resoluciones n.º 789 del 31 de marzo y n.º 947 del 24 de abril de 2020, expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en relación con el examen formal y material realizado en este control inmediato de legalidad.

**TERCERO:** En firme esta decisión, **ARCHÍVESE** el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Presidente de la Sala

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

**MILTON CHAVES GARCÍA**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ  
AUSENTE CON PERMISO**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

JFB/PT/1C digital