

## **TRATADOS INTERNACIONALES – Control judicial. Improcedencia de la acción popular / ACCION POPULAR – Improcedencia frente a tratado internacional / TRATADO DE CHICAGO – Servicios aeronáuticos**

Se previó un control jurisdiccional de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben, función que en cumplimiento del artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política, está en cabeza de la Corte Constitucional, quien debe ejercerla dentro de los seis días siguientes a la sanción de la Ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar la respectiva ratificación o el canje de notas; en caso contrario, no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva. Esta Corporación en diversas oportunidades ha indicado que, en atención a la forma en que está regulado a nivel constitucional y legal el trámite de los tratados internacionales y en consideración a los controles jurídicos y políticos que existen para verificar su conveniencia y constitucionalidad, no hay lugar a que por vía de la acción popular se cuestione su eventual incidencia en el desconocimiento de derechos colectivos. En razón a lo anterior, se precisa que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no tiene competencia para adoptar decisiones en relación con las determinaciones que se han implementado en el ámbito internacional, específicamente, en lo estipulado en el Tratado de Chicago de 1944, aprobado por la Ley 12 de 23 de octubre de 1947, pues la decisión allí acatada fue competencia exclusiva y excluyente del Presidente de la República por ser el encargado de dirigir las relaciones diplomáticas y de celebrar los tratados o convenios internacionales. De lo expuesto, queda claro que el juez en la acción popular no está facultado para modificar los acuerdos celebrados en el Tratado de Chicago, de tal manera que, no le es factible, en caso de que considerara vulnerados los derechos colectivos invocados, ordenar que sea Colombia la que suministre los servicios aeronáuticos en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, para las aeronaves que sobrevuelan a más de 19.000 pies de altura, pues la pretensión del servicio le fue otorgada en virtud de la soberanía estatal a los Estados Unidos y con posterioridad a la República de Panamá.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la improcedencia de la tutela frente a tratados internacionales. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de julio de 2006, radicado AP-017251, MP. Ramiro Saavedra

## **MORALIDAD ADMINISTRATIVA – Concepto. Alcance**

La moral administrativa consiste en la justificación de la conducta de quien ejerce función pública, frente a la colectividad, no con fundamento en una óptica individual y subjetiva que inspire al juez en cada caso particular y concreto, sino en la norma jurídica determinadora de los procedimientos y trámites que debe seguir éste en el cumplimiento de la función pública que le ha sido encomendada. La vulneración a la moral administrativa no se colige de la apreciación individual y subjetiva del juez en relación con la conducta de quien ejerce función pública; tal inferencia, como lo ha concluido la Sala, surge cuando se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública. Cabe agregar que la sola desatención de los trámites, procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública, en que el encargado de la misma incurra, no lleva a concluir automáticamente y sin fórmula de juicio, la vulneración al derecho colectivo a la

moralidad administrativa; es necesario además, que de la conducta transgresora del ordenamiento establecido pueda predicarse antijuridicidad. Así, se concluye que la moralidad administrativa está inescindiblemente vinculada al cumplimiento de las funciones que se establecen en la norma para el ejercicio de un cargo, porque es en el ordenamiento jurídico donde la actuación del encargado de la función pública encuentra su justificación frente a la colectividad y, por ende, está estrechamente relacionada con el principio de legalidad, cuya vulneración puede darse por extralimitación o por omisión de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones (artículo 6° de la Constitución Política), comprometiendo la responsabilidad del agente causante de la vulneración, no sólo frente al Estado y los directamente afectados en un derecho subjetivo amparado en una norma, sino frente a la colectividad interesada en que se mantenga la moralidad administrativa, derecho cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto sino a toda la comunidad. La violación del derecho a la moralidad administrativa implica siempre la vulneración por parte de los servidores públicos de la Constitución o la ley, o la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6° Constitución Política), pero no siempre la vulneración del principio de legalidad implica la violación de la moralidad administrativa, pues para que tal consecuencia se produzca es necesario, además, que la decisión u omisión cuestionada se hayan realizado con desviación de poder, o con un interés ajeno al que debe inspirar el acto. Respecto al derecho a la moralidad administrativa invocado como vulnerado por el accionante se establece que en el caso sub-exámene no puede concluirse la afectación del derecho, toda vez que no se evidenció el desconocimiento del mismo, ya que la actuación de la Administración no se encuentra desligada de los fines y principios que la regulan. En efecto, en virtud de la suscripción del Tratado Internacional de Chicago, se facultó a la República de Panamá para ejercer el control y vigilancia de las aeronaves que transiten en el espacio aéreo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, y en razón a ello, se le otorgó la posibilidad de recaudar los recursos a los que hubiere lugar. Con fundamento en lo expuesto precedentemente, encuentra la Sala que el control y vigilancia de las aeronaves ejercido por Panamá no se produjo por el incumplimiento u omisión alguna por parte de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil Colombiana sino, con ocasión de la celebración de un tratado internacional.

### **PATRIMONIO PUBLICO - Concepto**

Debe entenderse por patrimonio público la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo. La defensa del patrimonio público, conlleva que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, evitando con ello el detrimento patrimonial.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el patrimonio publico. Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 31 de mayo de 2002, Rad. 1999-9001. Sección Primera, sentencia del 31 de mayo del 2002, Rad. AP-300

**ESPACIO AEREO DEL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES – Control es ejercido por Panamá / CONTROL DEL ESPACIO AEREO DE SAN ANDRES POR LA REPUBLICA DE PANAMÁ – No vulnera el derecho al patrimonio público / DERECHO AL PATRIMONIO PUBLICO - No se vulnera por control de Panamá sobre el espacio aéreo de San Andrés**

Se encontró probado que la República de Panamá ejerce actividades de control en el espacio aéreo colombiano ubicado en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, en razón a la suscripción del Tratado de Chicago entre las Naciones partes Colombia-Panamá. Con la suscripción del mencionado Tratado se pretendió mantener el control del tránsito de las aeronaves por el espacio aéreo Colombiano con cargo a la República de Panamá, toda vez que, en ese entonces, Colombia no contaba con los soportes tecnológicos que le permitiera prestar un adecuado servicio aeronáutico. Es de anotar que por la prestación del servicio resulta exigible el cobro de unas tarifas a las empresas aeronáuticas que circulen por el espacio aéreo colombiano, lo cual genera la obtención de recursos a favor de la República de Panamá, y tal y como quedó demostrado en los documentos allegados por la Aeronáutica Civil, los servicios requeridos por las aeronaves que vuelan a niveles superiores FIR sobre el mar caribe, son ofrecidos desde diferentes centros a saber: (I) centro de control de Barranquilla; (II) centro de control de Panamá, (III) centro de control Kingston y (IV) del centro de control CENAMER y le corresponderá la prestación del servicio a cualquiera de ellos dependiendo del área que sea sobrevolada. Por consiguiente, encuentra la Sala que estando especificados los centros de control y determinados los espacios de acción de cada organismo, los mismos están facultados en razón al servicio prestado para ejercer el cobro de las tarifas aeronáuticas. Desde esta perspectiva, advierte la Sala que, en virtud del Tratado Internacional de Chicago, Panamá es la Nación autorizada para recibir los recursos que se generen por el tránsito de las aeronaves en el espacio aéreo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, que sobrevuelan a más de 19.000 pies de altura. En consecuencia, se considera que no existe, en razón a la prestación del servicio por Panamá, detrimento patrimonial para Colombia, toda vez que no puede pretenderse que la Nación solicite el reconocimiento de los recursos cuando no es la encargada de suministrar el servicio aeronáutico. (...)Lo anteriormente expuesto, impone a la Sala resaltar que no se evidenció la vulneración del patrimonio público, pues Colombia no está facultada para obtener los recursos alegados por el accionante, pues no suministra servicios de protección y apoyo al vuelo. Así las cosas, se tiene que como no se le presta ningún servicio a las aeronaves que sobrevuelan a más de 19.000 pies de altura no se puede pretender que la Nación recaude los recursos provenientes de las tarifas que para tal fin se han fijado, pues no se le ha generado ningún tipo de derecho.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN PRIMERA**

Consejera ponente: **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil once (2011)

Radicación número: **88001-23-31-000-2005-00011-01(AP)**

Actor: **RAFAEL ARCHBOLD JOSEPH**

Demandado: **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL Y OTROS**

Procede la Sala a decidir la apelación interpuesta por el actor, contra la sentencia proferida el 20 de junio de 2006, por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que denegó las pretensiones de la acción popular.

## **I – ANTECEDENTES.**

**I.1. RAFAEL ARCHBOLD JOSEPH**, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Carta Política, desarrollado por la Ley 472 de 1998, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), con miras a obtener la protección de los derechos e intereses colectivos a la defensa del patrimonio público de la Nación y a la moralidad administrativa, previstos en los literales b) y e) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, que estima vulnerados.

### **I.2.- HECHOS.**

**I.2.1.** Manifiesta el accionante que de acuerdo con los artículos 101 y 102 de la Constitución Política el espacio aéreo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, pertenece al Estado Colombiano y por lo tanto, le corresponde a la Nación obtener los beneficios económicos que se perciban en razón a la utilización, navegación y tránsito de las aeronaves tanto de cargas como de transporte de pasajeros.

**I.2.2.** Señala que en virtud del Decreto Núm. 2724 de 1993 se le atribuyó la competencia a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil de regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo Colombiano así como también, formular y desarrollar los planes, estrategias, políticas, normas y procedimientos sobre la materia. A su vez, se determinó que le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, fijar el valor a cobrar por ejercer el derecho de uso del espacio aéreo y por los servicios aeroportuarios.

**I.2.3.** Indica que en razón a la autonomía que le fue atribuida a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la entidad expidió la Resolución Núm. 00283 del 27 de enero de 2005 *“por la cual se establecen las tarifas de derechos de aeródromo, servicios de protección al vuelo y tasa aeroportuaria para el año*

2005”, en la que se estipuló que en el caso de las aeronaves que sobrevuelen el espacio aéreo del Departamento por encima de los 19000 pies, será cobrada una multa por cada kilogramo de peso de las aeronaves en tránsito.

**I.2.4.** Sostiene que en el caso de utilización del espacio aéreo colombiano, específicamente, en el caso del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, la disposición antes mencionada no se está cumpliendo, pues manifiesta que las tarifas estipuladas en la Resolución vienen siendo cobradas por la Autoridad Aeronáutica de Panamá, en desmedro del patrimonio público colombiano.

**I.2.5.** Señala que la Nación, concretamente, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, está dejando de percibir los recursos por el uso del espacio aéreo.

**I.2.6.** Por último, argumenta que el control y vigilancia del tránsito de las aeronaves lo ejerce Panamá a través de los equipos instalados en la Isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin que se le reconozca un valor al Estado Colombiano por el uso de los mismos.

**I.3. PRETENSIONES.** En ejercicio de la presente acción el actor pretende que a la entidad accionada se le ordene:

*“1. Realizar de manera inmediata el cobro de los derechos por concepto de utilización del Espacio Aéreo Colombiano, concretamente, el perteneciente al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

*2. Que los recursos percibidos por el uso del espacio aéreo del Departamento Archipiélago por ningún motivo sea entregado a los Operadores Privados o Concesionarios de los aeródromos de las islas San Andrés y del Municipio de Providencia.*

*3. Indicar con arreglo a las normas pertinentes que la Autoridad Aeronáutica Nacional representada en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil UAEAC, considere la celebración de un convenio interadministrativo con el Departamento Archipiélago, para que los recursos que se obtengan en el futuro*

*por el uso del espacio público de las Islas sean destinados para la atención de necesidades prioritarias de la comunidad del Archipiélago”.*

**I.4. COADYUVANCIA.** Los señores **JOSÉ MARÍA MOW HERRERA** y **JORGE MUÑOZ PEDRAZA**, intervinieron para coadyuvar la demanda por cuanto coinciden con los mismos fundamentos fácticos que dieron lugar a la acción popular.

**I.5. VINCULACIÓN.** Mediante auto de 29 de noviembre de 2005, el *a quo* dispuso vincular al trámite de la acción popular a **LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL**, e informó de la presente acción al **DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, Islas, a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** y a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, respectivamente, para que, según consideren, intervengan en el mencionado proceso.

## **II. CONTESTACIONES DE LAS DEMANDAS.**

**II.1. LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL**, a través de apoderado, contesta la demanda y se opone a la prosperidad de sus pretensiones.

En primer lugar, propuso la excepción de falta de jurisdicción del Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, argumentando que no es competente para dirimir el presunto conflicto de soberanía y utilización del espacio aéreo en materia de aviación civil, toda vez que cualquier acción encaminada a resolver situaciones referidas al tema incluyen, como es lógico, una etapa de negociación directa en el escenario bilateral entre los Estados interesados, lo cual no le es atribuible a la Jurisdicción Contenciosa.

Al respecto, reiteró que los tratados internacionales ratificados por Colombia no pueden ser desconocidos unilateralmente, es decir no puede el Estado Colombiano modificarlos o incluirles circunstancias que no estén pactadas. Por lo anterior, considera que no le corresponde a la justicia colombiana atender mediante acción popular situaciones contenidas en convenios ratificados por Los Estados Soberanos.

Por otra parte, manifestó que la parte actora sin analizar el origen verdadero de la situación fáctica y sin aportar prueba alguna, solicita que se declare la responsabilidad de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por el presunto detrimento patrimonial, en razón al no cobro de los servicios aeroportuarios derivados del espacio aéreo que viene usufructuando el Estado Panameño.

No obstante lo anterior, al referirse a las pretensiones del accionante manifestó que la parte actora sin analizar el origen verdadero de la situación fáctica y sin aportar prueba alguna, solicita que se declare la responsabilidad de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por el presunto detrimento patrimonial, en razón al no cobro de los servicios aeroportuarios derivados del espacio aéreo que viene usufructuando el Estado Panameño.

Respecto a los hechos relacionados en la demanda señaló que es cierto que el espacio aéreo de San Andrés pertenece al Estado Colombiano. Sin embargo, precisó que no por el sólo hecho del sobrevuelo de aeronaves el Estado deba percibir beneficios económicos.

Señaló que lo que faculta a un Estado para percibir derechos o beneficios económicos es el hecho de prestar servicios a la navegación aérea, lo cual por cierto no es de carácter comercial sino que está encaminado esencialmente a la recuperación de costos, de modo que quien invierte en la prestación de un servicio cobra por él para recuperar su inversión.

Manifestó que desde San Andrés se prestan servicios de control de aproximación y de aeródromo a aeronaves que vuelan dentro de la TMA<sup>1</sup> respectiva, es decir por debajo de 19.000 pies de altura dentro de un área de 40 millas a la redonda en procedimientos de aproximación. Indicó que ese servicio es ofrecido y cobrado por el Estado Colombiano.

---

<sup>1</sup> Área de Control Terminal –TMA: Porción de espacio aéreo en la cual generalmente confluyen varias rutas aéreas (rutas ATS) en las inmediaciones de uno o más aeródromos. Una TMA puede tener extensión y altura variable dependiendo de los aeropuertos que comprenda. El aeropuerto de San Andrés, al igual que el de Providencia, se encuentran en medio de la TMA San Andrés, esta se extiende 40 millas a la redonda y verticalmente hasta los 19.000 pies de altura. Dentro de esta TMA se controla desde la sala de control de aproximación de San Andrés, las aeronaves que se acercan (aproximan) o la que se alejan (salen) de los mencionados aeropuerto. Ver folio 52.

Sostuvo que los servicios requeridos por aeronaves que vuelan a niveles superiores sobre el mar caribe son ofrecidos ya sea desde el centro de control de Barranquilla o desde el centro de control de Panamá; desde el centro de control de Kingston o desde el centro de control CENAMER, según el área sobrevolada y, consiguientemente, el cobro pertinente lo hará cada organismo prestador del servicio según el espacio que vaya siendo surcado por la aeronave en cuestión.

Advierte que respecto de las aeronaves que transitan sobre el mar caribe el Estado Colombiano percibe consiguientemente los derechos por los servicios prestados desde el centro de control de Barranquilla a las aeronaves que vuelen en niveles superiores en el espacio asignado y sobre las que vuelen en niveles inferiores al interior de la TMA San Andrés.

Argumenta que en desarrollo de la función de la Aerocivil, desde hace varios años, viene adelantando en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores gestiones ante la Autoridad Aeronáutica de Panamá y ante la Organización de Aviación Civil Internacional, para asumir el control de una gran porción del espacio aéreo sobre el Mar Caribe, dentro del cual queda comprendido el espacio aéreo sobre el Archipiélago de San Andrés.

Precisó que en aplicación de la Resolución núm. 283 de 2005, la entidad accionada cobra tarifa por la prestación de servicios aeronáuticos a las aeronaves que ingresan a la TMA de San Andrés y a las que aterrizan en alguno de los dos aeropuertos existentes al interior de la misma.

Advierte que los servicios aeronáuticos en los casos donde las aeronaves simplemente atraviesan el espacio aéreo de San Andrés a niveles superiores por encima de la TMA sin aterrizar en ninguno de los aeropuertos colombianos, son ofrecidos por el centro de control de Panamá a quien le corresponde cobrar por las prestaciones de los mismos. Adujó que Colombia no cobra tales servicios porque no los está suministrando, ni están siendo utilizados sus recursos técnicos en la prestación de los mismos.

No obstante, indicó que Colombia actualmente dispone de la capacidad necesaria para ofrecer y prestar los servicios aeronáuticos no sólo en la parte superior de la



TMA San Andrés sino en toda la FIR<sup>2</sup> y cobrar por ellos; sin embargo, la autoridad mundial competente es decir, la Organización de Aviación Civil Internacional – OACI le atribuyó la prestación de dichos servicios a los Estados Unidos primero y a Panamá después, en desarrollo del Plan Mundial de Navegación Aérea y será a la misma Organización a quien corresponderá modificar dicho plan, para que Colombia pueda asumir las gestiones del tránsito aéreo sobre el espacio que se viene reclamando por parte de la Aerocivil y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Con fundamento en lo anterior, manifestó que no es cierto que Panamá esté percibiendo los recursos colombianos ya que esa Nación está actuando conforme lo encomendó la OACI, ofreciendo unos servicios y cobrando por ello, por lo que Colombia no puede pretender percibir dividendos de un servicio que no suministra.

Por otra parte, señaló que no es cierto que Panamá realice el control de las aeronaves con sustento y apoyo en los equipos y radios instalados por Colombia en la Isla de San Andrés; precisó que los equipos requeridos para el control, tales como radares y “transponders” utilizados para vigilar el movimiento de las aeronaves son equipos propios de la Nación Panameña.

Por último, sostiene que existiría detrimento patrimonial si Colombia estuviera prestando el servicio sin cobrárselo a Panamá o si dicha Nación estuviera utilizando los recursos colombianos.

### **III – LA PROVIDENCIA IMPUGNADA.**

Mediante sentencia de 20 de junio de 2006 el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina denegó las súplicas de la demanda.

En primer lugar, el *a-quo* procedió a resolver la excepción propuesta de falta de jurisdicción e indicó que, de conformidad con el artículo 1° del Convenio de

---

<sup>2</sup> Región de Información del Vuelo FIR: Son espacios aéreos de dimensiones definidas, dentro de las cuales se facilitan servicios de información de vuelo y alerta. AL interior de una FIR puede haber una o más aéreas de control entonces, al interior de dicho espacio no solo se suministraría información de vuelo y alerta, sino también servicios de control al tráfico aéreo. Cuando la Región de Información de Vuelo se refiere a niveles muy superiores, se denomina UIR. Estas áreas y/o regiones suelen ser muy extensas para evitar que las aeronaves estén cambiando permanentemente de control. Debajo una FIR y/O sus áreas de control se sitúan varias TMA. Esto permite que un FIR sirva a varias TMAs y aeropuertos de múltiples ciudades y países al mismo tiempo. Ver folio 53.

Aviación Civil Internacional, se le reconoció a los Estados contratantes plena soberanía para disponer del espacio aéreo situado sobre su territorio.

Agregó que los Tratados o Convenios Multilaterales son la reiteración de la voluntad o consentimiento de obligarse, por lo que su característica hace que se excluya de la naturaleza del acto administrativo *per se* unilateral, lo cual hace que no sea susceptible de control por parte de esta Jurisdicción.

Con fundamento en ello, concluyó que la Jurisdicción Contenciosa no tiene competencia para tomar decisiones en relación con las determinaciones que se hayan adoptado en el Convenio de Chicago de 1944, aprobado mediante la Ley 12 del 23 de octubre de 1947, pues esas decisiones le competen en forma exclusiva al Presidente de la República, por ser el encargado de dirigir las relaciones diplomáticas y de celebrar tratados o convenios internacionales.

Con base en las consideraciones precedente, decidió declarar configurada la excepción de falta de jurisdicción. No obstante el a quo se refirió a las demás pretensiones, y al respecto indicó lo siguiente:

En lo concerniente al patrimonio público del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, precisó que en el caso *sub-lite* no puede concluirse que existe vulneración del derecho, toda vez que no se aportaron los elementos idóneos y de eficacia probatoria que permitan establecer los montos o valores que cobra la República de Panamá por los servicios de control de tráfico aéreo, los cuales, aparentemente, constituyen el valor hipotético que Colombia debe recibir en caso de ejercer el derecho sobre su espacio aéreo.

En relación con la moralidad administrativa, sostuvo que sólo podrá considerarse que realmente se vulnera el derecho antes mencionado en aquellos casos en que la prestación del servicio de aeronavegación y control del tráfico aéreo hubiere sido suministrados por Colombia, pues únicamente en ese evento se generarían los beneficios económicos alegados por el accionante.

Especificó que los servicios prestados a las aeronaves que vuelan a niveles superiores a 19.000 pies, son ofrecidos desde los centros de control de Barranquilla, Panamá, Kingston o CENAMER, según el área sobrevolada, pero en el caso del Caribe Colombiano solamente se cobran esos servicios cuando los

presta el centro de control de Barranquilla o cuando se prestan al interior de la TMA San Andrés. Por lo tanto, los recursos se obtienen por cobrar los servicios prestados y, en ningún momento por sobrevolar el espacio aéreo de tal manera que, concluyó que no le corresponde a Colombia cobrar por los servicios que no presta.

Así las cosas, consideró que no existe afectación a la moralidad administrativa por el hecho de que Panamá obtenga los recursos en razón a las aeronaves que sobrevuelan el espacio aéreo Colombiano.

No obstante, el juez de primera instancia decidió exhortar a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para que, de acuerdo con sus funciones según el Decreto núm. 260 de 2004 y como entidad representante de Colombia ante la OACI, continúe realizando las gestiones y trámites pertinentes para que de acuerdo con los recursos técnicos que posee Colombia, pueda ofrecer los servicios de aeronavegación y asumir el control en el espacio aéreo del Caribe mediante la revisión de los límites del FIR de la región y, atendiendo a los instrumentos que el marco jurídico prevee en este asunto.

#### **IV.- FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN.**

**LA PARTE ACTORA** apela la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el propósito de que sea revocada y, en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

Sostiene que el fallo parte de un supuesto equivocado, toda vez que declara procedente la excepción de falta de Jurisdicción propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y presume la existencia de un Tratado validamente suscrito entre las Repúblicas de Colombia y Panamá.

Manifiesta que el fallo pasa inadvertido errores que son abiertamente contrarios al Convenio de Chicago y a la Constitución Política, pues confunde los alcances de un acuerdo marco regulatorio como el de Chicago, con el convenio que debe existir entre los Estados para prestar válidamente los servicios de aeronavegación en todo o en parte de su territorio.

#### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

En desarrollo del artículo 88 de la Carta Política, el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 472 de 1998 reguló lo concerniente a las acciones populares y estipuló que las mismas se ejercen para evitar el acaecimiento de un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 9° de la mencionada Ley, dichas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amanecen violar tales derechos o intereses.

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: A) una acción u omisión de la parte demandada; B) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana; y C) la relación de causalidad entre la acción, la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses. Estos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

Con el ejercicio de la presente acción, el demandante pretende la protección de los derechos e intereses colectivos al Patrimonio Público de la Nación o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, y a la moralidad administrativa, previstos en los literales b) y d) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, que estima vulnerados.

Le atribuye la vulneración de los derechos colectivos relacionados a la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, tras considerar que la mencionada entidad no ejerce los actos tendientes para obtener, en razón al uso de su espacio aéreo, los recursos a los que habría lugar, ocasionando a la Nación, específicamente, al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, detrimento patrimonial.

Aún cuando el actor expresamente no está solicitando que el juez constitucional deje sin efecto el Tratado Internacional de Chicago de 1944, aprobado por Colombia mediante la Ley 12 del 23 de octubre de 1947, en el cual se decidió otorgarle a la República de Panamá el control y vigilancia de las aeronaves que

sobrevuelen el espacio aéreo ubicado en San Andrés, Providencia y Santa Catalina a más de 19.000 pies de altura, en el fondo la prosperidad de sus pretensiones conllevaría necesariamente la inaplicación del mismo.

En consecuencia, como este aspecto está íntimamente ligado con la excepción de falta de competencia propuesta, la Sala hace las siguientes consideraciones:

### **CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.**

Desde la perspectiva del derecho internacional público la soberanía se manifiesta en dos formas. A nivel internacional, consiste en la facultad del Estado de participar en el concierto internacional mediante la creación y adopción de normas internacionales, la iniciación y mantenimiento de relaciones diplomáticas con otros Estados y organizaciones de derecho internacional, entre otros aspectos. A nivel interno, la soberanía consiste en la posibilidad del Estado de darse sus propias normas dentro del territorio con total independencia de otros Estados<sup>3</sup>.

De acuerdo con el artículo 9° de la Constitución Política, las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

El Estado Colombiano promueve la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (artículo 226 C.P.), propendiendo por la integración de Latinoamérica y del Caribe en especial, con la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones.

El Congreso está facultado de acuerdo con el artículo 150, numeral 16, de la Constitución Política, para aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional y al Presidente de la República como Jefe de Estado le corresponde dirigir las relaciones

---

<sup>3</sup> Ver Sentencia AP. 2003-00763 del 15 de febrero de 2001 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso. (artículo 189-2, ibídem).

Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

Ahora bien, se previó un control jurisdiccional de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben, función que en cumplimiento del artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política, está en cabeza de la Corte Constitucional, quien debe ejercerla dentro de los seis días siguientes a la sanción de la Ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar la respectiva ratificación o el canje de notas; en caso contrario, no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

Esta Corporación en diversas oportunidades ha indicado que, en atención a la forma en que está regulado a nivel constitucional y legal el trámite de los tratados internacionales y en consideración a los controles jurídicos y políticos que existen para verificar su conveniencia y constitucionalidad, no hay lugar a que por vía de la acción popular se cuestione su eventual incidencia en el desconocimiento de derechos colectivos.

Cabe precisar que, en relación con el problema de Jurisdicción y Competencia planteado, la Sección Tercera del Consejo de Estado en providencia de fecha 6 de julio de 2006 (Expediente núm. 01725-0, Consejero ponente doctor Ramiro Saavedra Becerra), señaló que:

“El control del juez popular en el trámite del proyecto de tratado de libre comercio que actualmente se negocia con Estados Unidos de Norteamérica, no tiene cabida ya que el constituyente diseñó un marco jurídico político que propende por la

participación de tres ramas del poder público y la ciudadanía en general, en donde no cabe interpretación alguna que permita introducir otro procedimiento para su control, sin violar la Constitución misma.”

En razón a lo anterior, se precisa que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no tiene competencia para adoptar decisiones en relación con las determinaciones que se han implementado en el ámbito internacional, específicamente, en lo estipulado en el Tratado de Chicago de 1944, aprobado por la Ley 12 de 23 de octubre de 1947, pues la decisión allí acatada fue competencia exclusiva y excluyente del Presidente de la República por ser el encargado de dirigir las relaciones diplomáticas y de celebrar los tratados o convenios internacionales.

De lo expuesto, queda claro que el juez en la acción popular no está facultado para modificar los acuerdos celebrados en el Tratado de Chicago, de tal manera que, no le es factible, en caso de que considerara vulnerados los derechos colectivos invocados, ordenar que sea Colombia la que suministre los servicios aeronáuticos en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, para las aeronaves que sobrevuelan a más de 19.000 pies de altura, pues la pretensión del servicio le fue otorgada en virtud de la soberanía estatal a los Estados Unidos y con posterioridad a la República de Panamá.

Como quedo reseñado *ab initio*, el actor invoca como vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público.

## **LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA.**

La moral administrativa consiste en la justificación de la conducta de quien ejerce función pública, frente a la colectividad, no con fundamento en una óptica individual y subjetiva que inspire al juez en cada caso particular y concreto, sino en la norma jurídica determinadora de los procedimientos y trámites que debe seguir éste en el cumplimiento de la función pública que le ha sido encomendada.

La vulneración a la moral administrativa no se colige de la apreciación individual y subjetiva del juez en relación con la conducta de quien ejerce función pública; tal inferencia, como lo ha concluido la Sala, surge cuando se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública. Cabe agregar que la sola desatención de los trámites, procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública, en que el encargado de la misma incurra, no lleva a concluir automáticamente y sin fórmula de juicio, la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa; es necesario además, que de la conducta transgresora del ordenamiento establecido pueda predicarse antijuridicidad.

Así, se concluye que la moralidad administrativa está inescindiblemente vinculada al cumplimiento de las funciones que se establecen en la norma para el ejercicio de un cargo, porque es en el ordenamiento jurídico donde la actuación del encargado de la función pública encuentra su justificación frente a la colectividad y, por ende, está estrechamente relacionada con el principio de legalidad, cuya vulneración puede darse por extralimitación o por omisión de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones (artículo 6° de la Constitución Política), comprometiendo la responsabilidad del agente causante de la vulneración, no sólo frente al Estado y los directamente afectados en un derecho subjetivo amparado en una norma, sino frente a la colectividad interesada en que se mantenga la moralidad administrativa, derecho cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto sino a toda la comunidad.

La violación del derecho a la moralidad administrativa implica siempre la vulneración por parte de los servidores públicos de la Constitución o la ley, o la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6° Constitución Política), pero no siempre la vulneración del principio de legalidad implica la violación de la moralidad administrativa, pues para que tal consecuencia se produzca es necesario, además, que la decisión u omisión cuestionada se hayan realizado con desviación de poder, o con un interés ajeno al que debe inspirar el acto.

Respecto al derecho a la moralidad administrativa invocado como vulnerado por el accionante se establece que en el caso *sub-exámine* no puede concluirse la



afectación del derecho, toda vez que no se evidenció el desconocimiento del mismo, ya que la actuación de la Administración no se encuentra desligada de los fines y principios que la regulan.

En efecto, en virtud de la suscripción del Tratado Internacional de Chicago, se facultó a la República de Panamá para ejercer el control y vigilancia de las aeronaves que transiten en el espacio aéreo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, y en razón a ello, se le otorgó la posibilidad de recaudar los recursos a los que hubiere lugar.

Con fundamento en lo expuesto precedentemente, encuentra la Sala que el control y vigilancia de las aeronaves ejercido por Panamá no se produjo por el incumplimiento u omisión alguna por parte de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil Colombiana sino, con ocasión de la celebración de un tratado internacional.

Es preciso aclarar, que la Sala hace el análisis de la moralidad administrativa, no obstante que mediante auto de 18 de septiembre de 2006 la Sección Tercera de ésta Corporación concluyó, una vez estudiados los fundamentos fácticos que originaron la presente acción, que el único bien jurídico sobre el cual se pretende la protección es exclusivamente el patrimonio público, pues en ningún momento se sustentó la vulneración de la moralidad administrativa, de ahí que lo remitió por competencia a esta Sección. Sin embargo, la fuerza vinculante de las decisiones judiciales se predica de las sentencias – para lo efectos de la cosa juzgada – mas no de los autos interlocutorios y, por ello, se analizó precedentemente el derecho colectivo en cuestión.

Así las cosas, esta Sala procederá a realizar el estudio concerniente al derecho colectivo del patrimonio público.

Debe entenderse por patrimonio público la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo<sup>4</sup>. La defensa del patrimonio público, conlleva que los recursos del Estado sean

---

<sup>4</sup> Sentencia de la Sección Cuarta del 31 de mayo de 2002, exp. 25000-23-24-000-1999-9001-01.

administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, evitando con ello el detrimento patrimonial<sup>5</sup>.

Del acervo probatorio allegado al proceso se extrae lo siguiente:

- A folios 9 a 15 obra copia de Resolución emitida por la Aeronáutica Civil núm. 00283, *“por medio de la cual se establecen la tarifas de Derecho de Aeródromo, Servicios de Protección al Vuelo y Tasas Aeroportuarias para el año 2005”*.
- Obra en el expediente a folios 16 a 19 copia del Acta de la sexta Reunión de Directores de Aviación Civil del Caribe Central realizada en julio de 2003, en la cual se abordó el tema de la Coordinación con Panamá para la prestación de servicios sobre el espacio aéreo colombiano en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas.

En efecto, en dicha reunión se informó sobre los aportes realizados por Colombia para la obtención de una mejor prestación del servicio en el espacio aéreo colombiano, específicamente, sobre el Archipiélago de San Andrés. Al respecto, se precisó que *“Colombia instaló un radar en la región de Urabá con el cual da cobertura a las rutas al archipiélago y en San Andrés Islas una sala radar dotada con tecnología de punta para poder prestar servicios desde San Andrés y poder ejercer la vigilancia y control sobre el espacio aéreo”*.

Así las cosas, se encuentran probados los esfuerzos realizados por Colombia para mejorar la prestación del servicio y aportar soluciones a los problemas presentados en el control ejercido sobre el espacio aéreo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas.

- A folios 154 a 163 obra en el expediente la Resolución núm. 00566, emitida por la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil *“por la cual se establecen las tarifas por Derechos de Aeródromo Servicio de Protección al Vuelo, Tarifa*

---

<sup>5</sup> Así mismo la Sala indicó en sentencia del 31 de mayo del 2002, exp. AP-300 que *“la regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular”*.

*Operacional Anual y Tasas Aeroportuarias para el año 2006*”, la cual en su artículo Noveno, dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO NOVENO: Por el uso del servicio de navegación y tránsito aéreo que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil presta en los sobrevuelos realizados a lo largo de las rutas aéreas sobre el FRI/UIR Bogotá y/o FIR Barranquilla, dentro de los límites de control fijados por la OACI y que aparecen publicados en el AIP de Colombia, se cobrarán las siguientes tarifas en dólares de los Estados Unidos de América”.*

Mediante la mencionada Resolución la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil fijó las tarifas por el uso de los servicios de navegación aérea y tránsito aéreo que suministra los sobrevuelos la Aeronáutica Civil Colombiana.

- A folios 164 a 167 consta el Acta de la inspección judicial decretada por el juez de primera instancia, en la cual se pretendió verificar si el centro de control estaría en capacidad de prestar el servicio de vigilancia del tráfico aéreo a las aeronaves que sobrevuelan el espacio aéreo por encima de los 19.000 pies de altura y se pretendió obtener las estadísticas sobre el número de aeronaves que transitan el espacio aéreo colombiano, para lo cual el perito precisó:

*“Desde la sala de aproximación no se podría prestar los servicios por encima de los 19.000 pies por cuanto no existe una frecuencia establecida para el control superior, la potencialidad existiría desde el centro de control de Barranquilla una vez se establecieron los canales de coordinación pertinente.*

(...)

*En cuanto a las estadísticas indicó que la Aeronáutica Civil no posee estadísticas acerca de las aeronaves que eventualmente pasan sobre San Andrés a nivel 200 o superior debido a que estas son de control exclusivo de Panamá y no tiene contacto con San Andrés. (...) En las tres pantallas de radar que se tiene es posible ver las aeronaves que sobrevuelan el espacio aéreo del área de San Andrés a nivel 200 o superior. Si llegare a haber una falla total de los equipos tanto en la torre de control como en la sala de aproximación quedarían fuera de*

*servicios y se tendrían que cancelar todas las operaciones del Aeropuerto de San Andrés.”*

Mediante la inspección judicial se constató que la Nación, específicamente, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, no puede controlar el sobrevuelo de las aeronaves que transiten en el espacio aéreo a 19.000 pies de altura porque ello es competencia exclusiva de Panamá.

Por otra parte, al no poderse contabilizar las aeronaves que transitan en el espacio aéreo colombiano y las características del vuelo, se considera que no es factible establecer las tarifas a cobrar por el uso del espacio aéreo y los recursos recaudados por la República de Panamá en razón a la prestación del servicio.

- Obra en el expediente, a folios 172 a 176, el escrito presentado por la Aeronáutica Civil en virtud del cual se resuelven los interrogantes planteados por el a-quo así:

*“En desarrollo de los acuerdos logrados mediante el Tratado Torrijos-Carter, para la devolución progresiva del canal. Panamá asumió la prestación de los servicios de navegación aérea, que hasta entonces habían venido ofreciendo los Estados Unidos sobre una vasta porción del espacio público de espacio aéreo sobre el mar Caribe, tanto Panameño como Colombiano. Es decir, cuando los Estados Unidos se retiraron de la Zona del Canal, devolviéndola a Panamá, entregaron todas sus responsabilidades, lo cual incluía la FIR que controlaban, tal cual les había sido asignada, junto con las facilidades y recursos tecnológicos que empleaban para controlarla, circunstancia que tuvo lugar el 31 de diciembre de 1999 a las 12 del mediodía, fecha en la cual entró a regir el mencionado tratado.*

**Por otra parte, especificó que las tarifas que cobra la autoridad aeronáutica son por los servicios a la navegación aérea y tránsito aéreo que presta, no por el uso del espacio aéreo.** No obstante, el Director de Servicios a la Navegación por medio del oficio Núm. 4100-105-136 del 2 de mayo de 2006, manifiesta la imposibilidad de cuantificar el número de aeronaves comerciales y de carga que sobrevuelan el espacio aéreo del Departamento Archipiélago por día, ya

*que el sistema posee información de todas la aeronaves en general, sin distinguir cuáles son de carga y cuáles no. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)*

*Aclaró que los Estados suelen cobrar derechos a las aeronaves que sobrevuelan su territorio, en aquellos casos en los cuales les prestan servicios de protección y apoyo al vuelo, pero cuando dicho sobrevuelo se limita al mero tránsito, sin prestar ningún servicio a las aeronaves, no se genera ningún derecho, toda vez que el artículo 15 de la Convención de Chicago establece que ‘ningún Estado contratante impondrá derechos, impuestos y otros gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida de su territorio de cualquier aeronave de un Estado contratante o de las personas o bienes que se encuentren a bordo’*

*Por último, indicó que los recursos técnicos disponibles de Colombia para controlar su espacio, le permitiría asumir el control sobre una porción mucho mayor, en razón a que nos hemos preparado para hacerlo en el futuro, circunstancia que exige agotar complejas instancias sometidas a los dilatados y dispendiosos términos propios de las relaciones internacionales”.*

Con fundamento en el anterior concepto, se encuentra probado que la Aeronáutica Civil no suministra el servicio de control y vigilancia del uso del espacio público ubicado en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, de las aeronaves que sobrevuelan a más 19.000 pies de altura. En ese orden de ideas, se considera que la Aerocivil no puede cuantificar montos de dineros dejados de percibir con relación a unos servicios que no presta.

- El Oficio núm. 4100-105-063, emitido por la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil da cuenta de que no le es posible responder de fondo cuántas aeronaves comerciales y de carga atraviesan el espacio aéreo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, toda vez que la Aeronáutica no posee esa información, ya que el sistema registra solamente datos sobre la aeronaves en general y no distingue si las mismas son de carga o no.

De lo que ha quedado reseñado concluye la Sala:

Se encontró probado que la República de Panamá ejerce actividades de control en el espacio aéreo colombiano ubicado en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, en razón a la suscripción del Tratado de Chicago entre las Naciones partes Colombia-Panamá.

Con la suscripción del mencionado Tratado se pretendió mantener el control del tránsito de las aeronaves por el espacio aéreo Colombiano con cargo a la República de Panamá, toda vez que, en ese entonces, Colombia no contaba con los soportes tecnológicos que le permitiera prestar un adecuado servicio aeronáutico.

Es de anotar que por la prestación del servicio resulta exigible el cobro de unas tarifas a las empresas aeronáuticas que circulen por el espacio aéreo colombiano, lo cual genera la obtención de recursos a favor de la República de Panamá, y tal y como quedó demostrado en los documentos allegados por la Aeronáutica Civil, los servicios requeridos por las aeronaves que vuelan a niveles superiores FIR sobre el mar caribe, son ofrecidos desde diferentes centros a saber: (I) centro de control de Barranquilla; (II) centro de control de Panamá, (III) centro de control Kingston y (IV) del centro de control CENAMER y le corresponderá la prestación del servicio a cualquiera de ellos dependiendo del área que sea sobrevolada.

Por consiguiente, encuentra la Sala que estando especificados los centros de control y determinados los espacios de acción de cada organismo, los mismos están facultados en razón al servicio prestado para ejercer el cobro de las tarifas aeronáuticas.

Desde esta perspectiva, advierte la Sala que, en virtud del Tratado Internacional de Chicago, Panamá es la Nación autorizada para recibir los recursos que se generen por el tránsito de las aeronaves en el espacio aéreo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas, que sobrevuelan a más de 19.000 pies de altura.

En consecuencia, se considera que no existe, en razón a la prestación del servicio por Panamá, detrimento patrimonial para Colombia, toda vez que no puede pretenderse que la Nación solicite el reconocimiento de los recursos cuando no es la encargada de suministrar el servicio aeronáutico.

Cabe precisar, que la entidad accionada manifestó que a ella no le corresponde recaudar las tarifas que se generen por el paso de aeronaves a más de 19.000 pies de altura, pues ese servicio es suministrado por Panamá y que, Colombia tan sólo recauda las tarifas que se generan por el tránsito de las aeronaves que sobrevuelan en la TMA, por el uso de los aeropuertos ubicados en su territorio y por control que es ejercido estrictamente por el centro con sede en la ciudad de Barranquilla.

Por otro lado, se advierte que con la inspección judicial se verificó que Panamá para ejercer sus actividades de control y vigilancia, contrario a lo indicado por el actor, no utiliza los equipos colombianos para la prestación del servicio, pues para ello cuenta con sus propios radares, razón por la cual tampoco le corresponde a Colombia el reconocimiento de algún valor por el uso de la tecnología ubicada en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas.

Lo anteriormente expuesto, impone a la Sala resaltar que no se evidenció la vulneración del patrimonio público, pues Colombia no está facultada para obtener los recursos alegados por el accionante, pues no suministra servicios de protección y apoyo al vuelo. Así las cosas, se tiene que como no se le presta ningún servicio a las aeronaves que sobrevuelan a más de 19.000 pies de altura no se puede pretender que la Nación recaude los recursos provenientes de las tarifas que para tal fin se han fijado, pues no se le ha generado ningún tipo de derecho.

Consecuente con lo anterior, debe confirmarse la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

**F A L L A:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 26 de mayo 2011.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO    MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
Presidente

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA            MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**