

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, julio quince (15) de dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 50001-23-33-000-2019-00186-00
ACCIONANTE: PROCURADOR 48 JUDICIAL II, DELEGADO ANTE EL TRIBUNAL ADTIVO. DEL META
ACCIONADO: AERONAUTICA CIVIL, AVIANCA Y OTROS
M. DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

ASUNTO:

Se pronuncia el despacho sobre la medida cautelar solicitada en esta instancia judicial por el accionante, en los siguientes términos:

De la medida solicitada

El Procurador 48 Judicial II Delegado ante el Tribunal Administrativo del Meta, solicitó como medida cautelar de urgencia, que se ordene a la AEROCIVIL fijar una tarifa máxima razonable para los vuelos Bogotá- Villavicencio y viceversa, cuando se presente el cierre de dicha vía.

Luego de una interpretación amplia de la demanda, se tiene que como fundamento de la anterior solicitud el accionante arguyó que en los hechos se están amenazando los derechos colectivos previstos en los literales i, j, n del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, es decir, la libre competencia económica, el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, los derechos de los consumidores y usuarios, dado que ante los múltiples, constantes e intermitentes cierres totales en la vía Bogotá - Villavicencio, la mayoría de la población opta por viajar por vías alternas, como el corredor Bogotá- El Sisga- Guateque- San Luis de Gaceno – Secreto - Restrepo- Villavicencio; recorrido que puede tomar en promedio

unas 11 horas, en una vía agreste solo apta para camperos, con múltiples tramos destapados y un total de cinco peajes; siendo necesario que quienes no cuentan con un vehículo adecuado, cubran la ruta Bogotá- Tunja- Sogamoso- Pajarito- Aguazul- Villa Nueva- Restrepo- Villavicencio; con una duración cercana a 14 horas, con un total de siete peajes.

Explicó, que ante esta grave situación, una paliativa solución sería la vía aérea, sin embargo, en la actualidad en forma permanente sólo está autorizada la empresa AVIANCA para prestar el servicio de transporte de pasajeros y cargas menores por aire desde el Aeropuerto Vanguardia hasta el Aeropuerto el Dorado y viceversa; siendo un hecho notorio que cuando cierran la vía dicha aerolínea aumenta los costos de los tiquetes a niveles exagerados, que pueden llegar al 400% respecto de las épocas en normalidad.

Afirmó, que la única forma de acceder o lograr un traslado de ciudad a ciudad en forma rápida es por la vía aérea, por lo que se requiere del desarrollo de unas medidas permanentes que permitan a quienes necesiten el traslado, hacerlo de forma rápida y no tan onerosa.

Señaló, que la libre competencia y actividad privada de AVIANCA, no puede exceder el marco del bien común, ni abusar de su posición dominante, toda vez que es la única empresa aérea que opera de manera permanente la ruta Bogotá- Villavicencio, sin aumentar la frecuencia de los vuelos, ni disminuir la tarifa de los tiquetes aéreos.

Indicó, que sólo mediante la regulación permanente de las tarifas, por lo menos en la época de cierre de la vía, se puede garantizar el acceso de las personas al tránsito aéreo entre las dos ciudades, con el fin de lograr la protección no sólo del derecho colectivo al goce del servicio público esencial del transporte aéreo, sino además, con el propósito de proteger garantías fundamentales de quienes circulan por la vía, que se ven afectados con el cierre terrestre y a quienes se les restringe el derecho al acceso de tiquetes, mediante la imposición de precios exorbitantes y poco accesibles para la comunidad en general.

Manifestó, que AVIANCA constituye un monopolio regional y abusa de su posición dominante, específicamente, en lo relacionado con las tarifas que impone.

Trámite de la medida

Por medio del auto proferido el 19 de junio de 2019, se dispuso aplicar el trámite ordinario a la solicitud de medida cautelar, por lo que se ordenó correr traslado de la misma a las accionadas y vinculadas por el término de cinco (5) días, en virtud de lo preceptuado en el artículo 233 del CPACA.

Dentro del término del traslado, las entidades se pronunciaron en el siguiente orden:

- AVIANCA S.A.¹

En primer lugar aclaró, que actualmente no opera los vuelos regulares hacia y desde Villavicencio; que dicha operación la ejecuta el explotador REGIONAL EXPRESS AMERICAS S.A.S.; sociedad subsidiaria de AVIANCA HOLDINGS S.A. con quien tiene un acuerdo de uso de código designador y, en razón de ese acuerdo, facilita su canal de ventas, pero es dicha sociedad la que explota directamente el mercado Bogotá – Villavicencio – Bogotá.

Seguidamente, afirmó que en el presente caso la Procuraduría accionante, no dio las razones que sustenten la urgencia y necesidad de intervención del juzgador, ni aportó prueba alguna que la justifique.

Señaló, que la Procuraduría pretende que el Tribunal intervenga en la fijación de precios de un mercado particular, en contravía del postulado previsto en el artículo 333 de la Constitución Política, en virtud del cual se puede afirmar que en Colombia impera el régimen de libertad tarifaria; por lo tanto, no puede un juez, inaplicar lo previsto en el artículo 19 de la Ley 336 de 1996 ni en la Resolución No. 904 de 2012 de la AEROCIVIL, que es consecuente con la arquitectura internacional sobre la materia.

¹ FI. 136 – 214.

Indicó, que a la luz de lo previsto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, la carga de la prueba del abuso de la posición dominante de AVIANCA en el mercado Bogotá- Villavicencio- Bogotá, le corresponde exclusivamente a la Procuraduría, pues, EASYFLY, quien es el principal competidor de REGIONAL EXPRESS AMERICAS S.A.S. en dicha ruta, tiene una oferta superior a la del referido explotador. En efecto, para el día 6 de julio de 2019 EASYFLY tuvo programados 13 vuelos en el segmento Villavicencio- Bogotá, mientras que REGIONAL EXPRESS AMERICAS S.A.S. y AVIANCA tenían programados 3 vuelos en ese mismo segmento y fecha, con aeronaves de similar capacidad. Por lo tanto, no existe elemento de juicio que permita concluir que AVIANCA ejerce posición dominante en el mercado Bogotá- Villavicencio- Bogotá, ni que abusa de dicha posición.

Adicionalmente, manifestó, que no se aportaron los elementos necesarios que permitan concluir con toda certeza, que limitar la tarifa en el mercado Villavicencio – Bogotá resultaría menos gravoso para los consumidores, que mantener las condiciones actuales de libertad tarifaria.

Explicó, que es el explotador de aeronaves el que decide qué rutas operar, con base en las condiciones del negocio, incluyendo la rentabilidad de la ruta o las circunstancias estratégicas que podrían justificar una operación deficitaria y, que, obligar a los explotadores de aeronaves privados a iniciar o mantener una operación que atente contra su patrimonio, significaría desconocer el derecho a la propiedad privada previsto en el artículo 58 de la Constitución Política. Además, que el hecho de establecer tarifas determinadas en el mercado podría significar que la ruta deje de ser rentable o estratégica para el explotador de aeronaves y estaría en libertad de suspender o cancelar la operación. Así, el retiro de un explotador de la ruta, podría estimular un eventual abuso de posición dominante, que afectaría gravemente a los consumidores titulares del interés público específico en este proceso.

Comentó, que como consecuencia del cierre de la vía Bogotá - Villavicencio, AVIANCA junto con REGIONAL EXPRESS AMERICAS S.A.S. incrementó sustancialmente la oferta en la ruta, sin recibir beneficio alguno por parte del Estado, pues, consecuente con su responsabilidad social y aun en riesgo de que

la operación no sea rentable, decidió iniciar la operación temporal en la ruta Bogotá - Villavicencio- Bogotá y, ahora, incrementar el número de vuelos en la misma.

Finalmente, dijo que tampoco existe una razón para considerar que en caso de que la sentencia resulte adversa a AVIANCA, ésta incumplirá con la orden judicial:

Solicitó que se niegue la pretensión cautelar:

- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL.²

Afirmó, que se está frente a una medida cautelar improcedente, toda vez que establecer una tarifa máxima como lo solicita el Procurador, podría implicar que las aerolíneas manejen su oferta de tarifas aproximadas al “techo” fijado, generando una medida contraria a lo esperado y limitando el acceso al servicio de transporte aéreo, dado que pudieran desaparecer las tarifas promocionales.

Resaltó, que actualmente no existen barreras de acceso al mercado, pues, cualquier aerolínea puede operar la ruta Bogotá- Villavicencio, en observancia de la capacidad de la infraestructura aeroportuaria y, señaló, que la fijación de tarifas para el transporte aéreo es una práctica sin acogida en el continente, ya que el único país que fija tarifas en América es Venezuela.

Argumentó, que esa entidad no ha vulnerado ningún derecho; contrario sensu, ha procurado dar cumplimiento a los fines legítimos del Estado Social de Derecho, especialmente en situaciones como la acaecida con el cierre de la vía a Villavicencio, pues, viene protegiendo los derechos o intereses colectivos garantizando a los habitantes de esta importante región del país el derecho al servicio del transporte aéreo. Además de lo anterior, no encuentra viable fijar una tarifa máxima, debido a que las consecuencias de hacerlo podrían ser perjudiciales para los usuarios del transporte aéreo interesados en dicha ruta, pues, lo más probable es que los operadores decidan retirarse del servicio, argumentando que la ruta no es rentable para los intereses de sostenibilidad de las empresas.

² Fl. 269 - 311.

Expuso, que la libertad tarifaria acogida por la AEROCIVIL mediante la Resolución No. 904 de febrero 28 de 2012 *“Por la cual se elimina la obligatoriedad del cargo por combustible y se dictan otras disposiciones en materia de tarifas aéreas”*, corresponde con el modelo estándar en el mercado de transporte aéreo internacional y, para el caso particular del país, se consideraron entre otros aspectos, el crecimiento del mercado del transporte aéreo nacional, el ingreso de nuevos operadores, la renovación de la flota que se ha venido presentando durante los últimos años, que han hecho que el mercado colombiano disponga de aeronaves de mayor capacidad de sillas. Lo anterior, hace que los operadores implementen diferentes estrategias de mercado para lograr una ocupación óptima de sus aeronaves, de forma tal que todas las sillas en un avión se ocupen, pues, una silla vacía representa un costo insuperable.

Expresó, que si bien la ley otorga al servicio que prestan las empresas de transporte público, el carácter de esencial y con ello la actividad del transporte se encuentra sometida a la regulación del Estado, ello no es óbice para que se implemente la regulación de tarifas, pues, en tratándose de transporte aéreo, es precisamente la libertad tarifaria la que ha permitido que exista competencia, que hayan tarifas bajas y que se hayan creado aerolíneas de bajo costo.

Indicó, que es cierto que en situaciones de normalidad la única aerolínea que opera de manera regular la ruta Bogotá – Villavicencio es REGIONAL EXPRESS, sin embargo, desde el inicio de la emergencia vial, múltiples aerolíneas han mostrado su interés y actualmente cubren esa ruta. Por tanto, AVIANCA no es la única aerolínea que cubre la ruta en mención.

Adicionalmente, señaló que con el fin de mitigar el impacto de la situación del corredor vial Bogotá- Villavicencio y regreso, la AEROCIVIL expidió la Resolución No. 00839 del 28 de marzo de 2019 *“Por la cual se reglamenta la ejecución de operaciones aéreas especiales, hacia y desde lugares o regiones del país con afectación en la conectividad terrestre”*. Del mismo modo, se adoptaron las siguientes medidas para enfrentar la contingencia del bloqueo de la vía:

- 1.- Se expidió Circular Externa 033 del 13 de mayo de 2019, mediante la cual se informó a las empresas aéreas regulares y no regulares, que a partir de esa fecha y hasta tanto se restablezca el servicio terrestre por la vía, podrán efectuar

vuelos adicionales, chárter o series de vuelos hacia y desde el Aeropuerto Vanguardia de la ciudad de Villavicencio; ello con el fin de incentivar los servicios de transporte aéreo para la región y agilizar el trámite de vuelos adicionales y vuelos chárter.

2.- Se extendió invitación el 14 de junio de 2019 a los operadores regulares VivaAir, Avianca, Copa Airlines Colombia y Latam Airlines, para que se pronunciaran respecto al interés que les pudiera asistir para operar al Aeropuerto de Apiay, perteneciente a la Fuerza Aérea.

3.- Se gestionó la extensión del horario de operación del Aeropuerto Vanguardia de la ciudad de Villavicencio.

4.- El día 20 de junio de 2019, la autoridad aeronáutica realizó una reunión conjunta con el Viceministro de Turismo y los operadores aéreos, con el propósito de evaluar la operación en el Aeropuerto de Villavicencio, la cual ha sido considerada no suficiente para atender los requerimientos de la región, pese a haberse aumentado el número de frecuencias diarias.

Aclaró, que con ocasión de la expedición de la Resolución No. 839 de 2019, las solicitudes para efectuar operaciones aéreas a la región afectada no requieren autorización previa, estableciéndose un término de 12 horas siguientes a la presentación de la solicitud para que la AEROCIVIL haga observaciones en caso de requerirse.

5.- La AEROCIVIL expidió la Resolución No. 01818 del 19 de junio de 2019 *“Por medio de la cual se establece una medida transitoria sobre la tasa aeroportuaria nacional en la ruta aérea Bogotá- Villavicencio”*, que estableció por el término de tres (03) meses, una exención al cobro y recaudo de la tasa aeroportuaria nacional por parte del Concesionario OPAIN a todos los pasajeros que viajen en la ruta Bogotá – Villavicencio.

6.- Relacionó las medidas que han acogido los operadores regulares y no regulares como REGIONAL EXPRESS, AVIANCA S.A., EASYFLY y SATENA, en desarrollo de la Resolución No. 839 del 28 de marzo de 2019, dentro de las cuales se encuentran: AVIANCA iniciará operación con equipo A318 desde el 28 de

junio hasta el 31 de julio de 2019, con una (01) frecuencia diaria; EASYFLY indicó que tiene proyectado efectuar para los meses de julio y agosto, doce (12) frecuencias diarias;

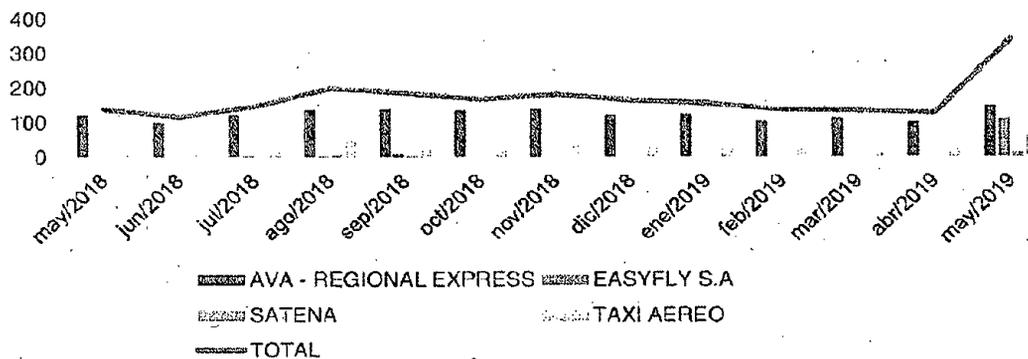
7.- Indicó, que de acuerdo con las estadísticas reportadas por las empresas aéreas a 30 de mayo de 2019, las siguientes cifras corresponden a pasajeros y número de vuelos en la ruta Bogotá- Villavicencio- Bogotá:

BOGOTA - VILLAVICENCIO Y REGRESO / NUMERO DE VUELOS													
Nombre	may/2018	jun/2018	jul/2018	ago/2018	sep/2018	oct/2018	nov/2018	dic/2018	ene/2019	feb/2019	mar/2019	abr/2019	may/2019
AVA - REGIONAL EXPRESS	122	100	122	138	140	136	140	124	124	104	112	102	150
EASYFLY S.A	0	0	4	4	12	0	0	0	0	0	0	0	111
SATENA	1	1	2	8	6	0	0	0	0	1	0	0	15
TAXI AEREO	16	15	20	50	28	32	42	41	32	31	22	25	66
TOTAL	139	116	148	200	186	168	182	165	156	136	134	127	342

Fuente: Tráfico por equipo

Con respecto a abril de 2019, el número de vuelos se incrementó en 170%, pasando de 127 a 342.
 Durante mayo de 2019, Regional Express efectuó 150 vuelos (44%), mientras que Easyfly realizó 111 (32,4%) vuelos.

CANTIDAD DE VUELOS RUTA BOG-VVC-BOG



8.- En materia de Seguridad Operacional y de la Aviación Civil, la AEROCIVIL emitió conceptos técnicos favorables para la operación del equipo A318 – A319 y A320, con el fin de que se realicen los vuelos adicionales y/o chárter solicitados por Avianca en la ruta Bogotá- Villavicencio y regreso. Asimismo, con el propósito de reforzar la vigilancia, a partir de los próximos días la Secretaría de Seguridad Operacional asignará un inspector de operaciones y un despachador.

Refirió, respecto a la afirmación del Procurador en el sentido de que AVIANCA ha incrementado en altísimos porcentajes el precio de los tiquetes, llegando a cifras superiores a un millón y medio de pesos (\$1.500.000) por el recorrido y que no ha aumentado las frecuencias, que dentro de las funciones asignadas a la AEROCIVIL, ciertamente está la de fijar y desarrollar la política

tarifaria en materia de transporte aéreo nacional e internacional y sancionar el incumplimiento de las normas vigentes sobre la materia, sin embargo, desde abril de 2012 la AEROCIVIL no interviene en la fijación de los precios de los tiquetes, pero ejerce un control a las empresas aéreas, en cuanto al deber que tienen de informar las tarifas que ofrecen al público con sus respectivas condiciones y, conserva la exigencia de un registro de tarifas aéreas que las aerolíneas deben realizar y enviar, como sistema de información de las diferentes gamas tarifarias que ofrecen al público y pueden aplicar en sus ventas de boletos.

En desarrollo de los diferentes esquemas tarifarios, las aerolíneas ofrecen una gama de tarifas para una misma ruta, las cuales encuentran mayores o menos restricciones según el tipo de tarifa escogida por el pasajero y dentro de las cuales se pueden identificar clases como la económica (S) o (Y), clase ejecutiva (J), 1ª clase (F), etc., cuya disponibilidad depende de la aerolínea, la temporada, el horario en que se pretenda viajar y la anticipación que se logre en la reserva, entre otras. De manera específica en la ruta Bogotá- Villavencio- Bogotá, las tarifas aéreas netas informadas por las empresas aéreas durante el primer semestre de 2019 y con vigencia a enero de 2020, algunas oscilan entre \$99.000 y \$644.000, a las cuales se les debe sumar la carga impositiva ya indicada.

Solicitó que se declare la improcedencia de la medida cautelar.

- EMPRESA AÉREA DE SERVICIOS Y FACILITACIÓN LOGÍSTICA INTEGRAL S.A. – EASYFLY S.A.³

Mencionó, que se opone a la medida cautelar solicitada, ya que la misma no cumple con los requisitos legales para su procedencia y es a todas luces desproporcionada, en la medida que impone cargas que afectan derechos constitucionales y legales de la compañía por una circunstancia completamente imputable a la negligencia del Estado en el mantenimiento y cuidado de una vía nacional. Adicionalmente manifestó, que de prosperar la medida cautelar solicitada, EASYFLY no tendría como cubrir los costos y gastos de la operación aérea en el trayecto Bogotá- Villavencio- Bogotá, lo que implicaría cerrar dicha operación ante eventuales pérdidas que la misma generaría.

³ FI. 621 – 636.

Resaltó, que es evidente que la parte accionante no cumplió con la carga argumentativa y probatoria que exigen los artículos 230 y 231 del CPACA para el decreto de la medida cautelar, pues, no hizo referencia ni demostró la apariencia de buen derecho, la existencia de una amenaza o vulneración o la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida. Tampoco estableció cuales son las pruebas indiciarias o siquiera sumarias que acreditaron la supuesta existencia de una amenaza o vulneración al derecho y que legitiman la posibilidad de decretar una medida cautelar, ni se determinaron las pruebas o medios de convicción que demostraran que las pretensiones podrían tener un atisbo de éxito para determinar que existe una apariencia de buen derecho, ya que la parte accionante se limitó a exigir que se establezca una tarifa máxima razonable, quedando en duda los motivos por los cuales debe otorgarse la misma.

Argumentó, que para emitir una medida como la solicitada, el despacho debe ponderar las supuestas vulneraciones a los derechos e intereses colectivos alegados y, de otro lado, los derechos a la propiedad y a la libertad de empresa que le corresponden legítimamente a EASYFLY; de este modo, el juicio de proporcionalidad supondría examinar qué derecho prevalece más y adoptar la medida que menos afectación pueda suponer a los derechos de las partes y de terceros.

Por otro lado, indicó, que lo que sí está demostrado es que EASYFLY y la UAEAC han adelantado diversas acciones tendientes a lograr una reducción significativa del valor de los tiquetes aéreos para la ruta Bogotá- Villavicencio- Bogotá y así colaborar con la crisis que se vive en los Llanos Orientales como consecuencia del cierre de la vía. Particularmente, EASYFLY no realiza cobros de tasa aeroportuaria a todos los pasajeros que viajen en la ruta de transporte aéreo Bogotá – Villavicencio por el término de 3 meses, dado que, a través de la Resolución No. 01818 del 19 de junio de 2019, la UAEAC estableció como medida transitoria la excepción al cobro y recaudo de la tasa aeroportuaria nacional por parte del Concesionario OPAIN, por lo que, en cierta medida los motivos de inconformidad del accionante y los supuestos desconocimientos a los derechos e intereses colectivos se encuentran temporalmente solucionados por la suspensión del cobro de la tasa aeroportuaria.

Finalmente, precisó que no puede privarse a EASYFLY de obtener los ingresos necesarios para cubrir los costos y gastos de la operación aérea que cubre la ruta Bogotá – Villavicencio – Bogotá y mucho menos de la posibilidad de recibir una utilidad por el desempeño de dicha actividad, pues, ello atenta contra los derechos constitucionales previamente reseñados; por lo tanto, afirmó que si el Despacho accede a reducir la tarifa, debe hacerlo respecto de los porcentajes que corresponden a cargas tributarias y no respecto de los montos necesarios para cubrir costos, gastos y la utilidad de EASYFLY, puesto que el 47% de la tarifa cobrada corresponde a tasas, contribuciones, impuestos departamentales y municipales, entre otras.

Otras intervenciones.

La solicitud de medida cautelar fue coadyuvada por 23 ciudadanos, corporaciones y entidades territoriales, a saber: FENALCO META (fl. 56), EDGAR ENRIQUE ARDILA (fl. 68), JULIO CESAR OCHOA (fl. 78), COTELCO CAPITULO META Y LLANOS ORIENTALES (fl. 85), ALIX PATRICIA LOPEZ (fl. 88), EDGAR DABEY LEAL (fl. 90), OSCAR JULIAN MEDINA (fl. 91), MUNICIPIO DE PUERTO LÓPEZ (fl. 92), PAOLA ANDREA PABÓN (fl. 111), LIZETH DANIELA ESTUPIÑAN (fl. 112), JOSÉ YURY HERNÁNDEZ (fl. 113), JOSÉ ANTONIO ESCOBAR (fl. 114), MARGOTH HERNÁNDEZ (fl. 115), KAROL DAHIANNA DELGADO (fl. 116), CARLOS ARTURO LEÓN ARDILA (fl. 117), CONALBOS SECCIONAL META (fl. 120), JUAN FELIPE HARMAN (fl. 312), MARTHA VILLANUEVA (fl. 571), ADRIANA ARCILA (fl. 573), MUNICIPIO DE GUAMAL (fl. 575), MUNICIPIO DE CUBARRAL (fl. 581), MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA (fl. 589) y ANGIE TATIANA ARCILA (fl. 619).

Igualmente, la PROCURADORA 49 JUDICIAL II DELEGADA ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META coadyuvó la petición de medida cautelar en comento y solicitó que la decisión de la misma sea adoptada por la Sala Plena del Tribunal, dada la naturaleza de la acción y la profunda trascendencia del tema (fl. 220 a 238 y 242 a 268).

CONSIDERACIONES

Sea lo primero señalar que la presente decisión es dictada por el Magistrado Ponente, por así permitirlo los artículos 125, 236 y 243 del CPACA., toda vez, que la misma será en sentido desfavorable, como pasa a verse:

La Ley 1437 de 2011, consagra en su artículo 229, la procedencia de medidas cautelares, señalando:

“Artículo 229. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.”
(Negrilla del Despacho)

A renglón seguido, el artículo 230 *ibídem*, señala las medidas que pueden ser decretadas, en los siguientes términos:

“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
- 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente."

Así mismo, el artículo 231 *ídem*, prevé los requisitos para el decreto de las medidas cautelares, disponiendo:

"Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
2. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
3. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable,*
 - b) *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."*

Frente al aspecto de que la medida cautelar no constituye prejuzgamiento, el órgano de cierre de esta jurisdicción en pronunciamiento del 11 de marzo de 2014, dentro del proceso radicado con el No. 11001.0324 000 2013 00503 00, proferido por la Sección Primera, precisó que: *"este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o "prejuzgamiento" de la causa. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga*

suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.”

Ahora bien, definido lo anterior, debe el despacho realizar un análisis que, sin implicar un prejujuamiento sobre la cuestión de fondo, le permita valorar si resulta procedente acceder al pedimento según el cual, se debe ordenar a la AEROCIVIL fijar una tarifa máxima razonable para los vuelos Bogotá- Villavicencio y viceversa, cuando se presente el cierre de dicha vía.

Revisado el diligenciamiento, para el despacho no es posible, *prima facie*, establecer la violación de las normas invocadas, como tampoco surge palmariamente la vulneración del examen de las pruebas aportadas al plenario, pues, se afirma categóricamente que AVIANCA aumenta el costo de los tiquetes cuando se presenta el cierre vial hasta en un 400% respecto de la época de normalidad, pero, no es posible determinar dicha aseveración con los documentos aportados con la demanda, pues, ellos sólo dan cuenta del costo de los tiquetes aéreos en un intervalo de tiempo determinado, en el trayecto Villavicencio-Bogotá, Bogotá-Villavicencio, Bogotá- Leticia y Bogotá- San Andrés; además, del cubrimiento por parte de los medios de comunicación del anuncio de AVIANCA en la reducción de los costos de los tiquetes aéreos, sin que de la lectura de los mismos se pueda concluir una protuberante vulneración de los derechos colectivos previstos en los literales i, j y n del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Contrario a lo anterior, con la documental aportada por las empresas accionadas y vinculadas al descorrer el traslado de la medida cautelar, se constata, que se han adoptado medidas tendientes a reducir el costo en los tiquetes aéreos de las aerolíneas que cubren la ruta Bogotá – Villavicencio, toda vez que por medio de la Resolución No. 01818 del 19 de junio de 2019, expedida por la AERONAUTICA CIVIL, se estableció una medida transitoria en dicha ruta, que por el término de tres (03) meses, tendrá una exención al cobro y recaudo de la tasa aeroportuaria nacional (fl. 304 a 305), por lo que, de manera temporal, dicha determinación, con la invitación hecha por la AEROCIVIL a las demás empresas regulares del mercado de transporte aéreo nacional para que concurran a cubrir la demanda reciente en la mencionada ruta, seguramente conlleven a alguna reducción en el costo de los tiquetes aéreos.

Resalta el despacho, que para verificar la eventual infracción en el presente caso de los derechos colectivos invocados, deberá adentrarse el Tribunal en el estudio pormenorizado de la estructura de costos de los tiquetes aéreos en la ruta Bogotá- Villavicencio- Bogotá, para revisar los porcentajes que corresponden a tasas, contribuciones e impuestos y, aquellos que resulten necesarios para cubrir costos, gastos y una razonable utilidad; que al ser aspectos sustanciales, deben soportar un análisis minucioso con las pruebas correspondientes y su contradicción, es decir, que la vulneración o no de los derechos colectivos cuya protección se reclama, sólo puede determinarse con el debate correspondiente y, en todo caso, deberá realizarse en la sentencia que ponga fin a la presente instancia judicial, si es que no se llega a un eventual pacto de cumplimiento.

En conclusión, para el despacho, en la etapa inicial del presente proceso, los elementos de juicio no son suficientes, ni se encuentran argumentos contundentes que permitan desquiciar el estado actual de cosas, de una la libertad tarifaria regulada por el propio mercado, que, en principio, se aviene con los postulados constitucionales que promueven la actividad económica y la iniciativa privada libres, como también la libre competencia económica, solamente ponderables dentro del programa que es la Constitución Política, con el bien común y con las responsabilidades que se derivan de la propiedad privada (artículos 333 y 58 C.P.); limitantes que únicamente al lograrse un estadio intelectual de claro quebrando podrían privilegiarse; circunstancia que al no tenerse todavía con lo surtido del debate, tampoco permite hablar de “una tarifa máxima razonable”, de sus seguros efectos favorables a los usuarios del transporte aéreo de este sector del país⁴, por lo que, entonces, jurídica y fácticamente la medida cautelar solicitada no se advierte viabilizada.

Sin embargo, este estado de cosas, podrá reconsiderarse desde la perspectiva de la jurisdicción, en el contexto de una ponderación de los principios que rigen la actividad económica descrita, frente a los de defensa del bien común o solidaridad y de la función social de la propiedad, que dada la relevancia social del conflicto, se atenderá luego del necesario debate probatorio, en una pronta sentencia de este Tribunal, si a ello hubiere lugar.

⁴ Dentro de los lineamientos de los numerales 1, 3 y 4 del artículo 231 del CPACA, pues, ab initio desde la perspectiva de los entes demandados, incluso, se advierten posibles efectos contraproducentes dentro de las esquivas reglas del mercado de bienes y servicios, que ni siquiera la jurisdicción puede garantizar.

Así las cosas, se denegará la medida cautelar.

Otras solicitudes presentadas.

- FENALCO META solicita se ordene como medida cautelar habilitar el ingreso a otras aerolíneas en la prestación del servicio de transporte aéreo en la ciudad de Villavicencio.

Frente a este pedimento, se resalta, que en la AERONAUTICA CIVIL informó, que actualmente no existen barreras de acceso al mercado, dado que cualquier aerolínea puede operar la ruta Bogotá – Villavicencio, lo que hoy por hoy ocurre, pues, además de AVIANCA, se encuentran operando las aerolíneas SATENA y EASYFLY.

En ese sentido, no resulta procedente acceder a lo solicitado.

- El ciudadano JULIO CÉSAR OCHOA solicita se ordene al Presidente de la Republica impartir órdenes perentorias para habilitar en el menor tiempo posible la calzada Bogotá- Villavicencio.

- A su vez, el ciudadano EDGAR ENRIQUE ARDILA solicita como medida cautelar que se disponga que los precios de la gasolina y el ACPM tengan un valor igual a los precios estipulados para las fronteras, durante el término que dure el cierre de la vía.

- Por su parte, el ciudadano CARLOS ARTURO LEÓN ARDILA solicita se inste al Presidente de la Republica para que declare el estado de emergencia económica, social y ambiental, se regulen e impongan precios especiales en la prestación de los servicios de aeronavegación y terrestres. Además se emitan normativas que dispongan recursos urgentes y necesarios.

Frente a las solicitudes de medida cautelar antes mencionadas, se advierte que las mismas resultan improcedentes, en atención a que no se acompañan con las pretensiones de la demanda, toda vez que en el presente caso si bien se relaciona el cierre de la vía Bogotá- Villavicencio como una de las causas de la problemática descrita, se persigue la regulación tarifaria en el sentido de

establecer una tarifa máxima razonable para los vuelos que cubren el trayecto Bogotá- Villavicencio cuando se presente el cierre de la vía, no la apertura de la misma, como equivocadamente se interpreta por los ciudadanos JULIO CÉSAR OCHOA, EDGAR ENRIQUE ARDILA y CARLOS ARTURO LEÓN ARDILA.

Así las cosas, también deben negarse por improcedentes las cautelas por ellos impetradas.

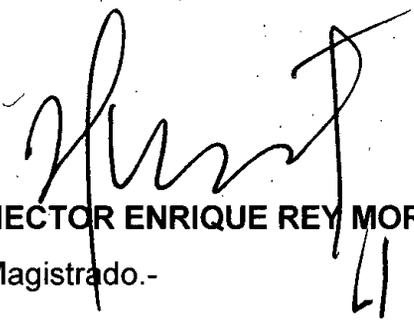
Por lo expuesto, se **RESUELVE:**

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por el **PROCURADOR 48 JUDICIAL II DELEGADO ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META** dentro del presente proceso, por las razones esgrimidas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las medidas cautelares solicitadas por los coadyuvantes de la parte actora FENALCO - META, JULIO CÉSAR OCHOA, EDGAR ENRIQUE ARDILA y CARLOS ARTURO LEÓN ARDILA dentro del presente proceso, por las razones esgrimidas en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: En firme la presente decisión, continúese con el trámite procesal pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



HECTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado.-