



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 4° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ**

Bogotá D.C., 13 de junio de 2022

**Expediente:** 11001 – 33 – 34 – 004 – 2018 – 00237 – 00  
**Demandante:** Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft  
**Demandada:** Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Asunto:** Sentencia

Escuchadas las partes, cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado en primera instancia, de acuerdo al artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, profiere en derecho la siguiente sentencia.

## I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS

### 1. DEMANDA

#### 1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

*“**PRIMERA.** Que se declare la nulidad de la Resolución 02949 del 4 de octubre de 2016, por medio de la cual la Oficina de Transporte Aéreo impuso a **LUFTHANSA** una multa.*

***SEGUNDA.** Que se declare la nulidad de la Resolución 03379 del 2 de noviembre de 2017 que resolvió el recurso de reposición presentado por **LUFTHANSA** y que confirmó en su totalidad lo dispuesto en la Resolución 02949 del 4 de octubre de 2016.*

***TERCERA.** Que se restablezca el derecho de la Demandante, esto es, que se eliminen las multas y sanciones, impuestas por la **AEROCIVIL** en contra de **LUFTHANSA**, en virtud de las resoluciones 02949 del 4 de octubre de 2016 y 03379 del 2 de noviembre de 2017.*

***CUARTA.** Que se restablezca el derecho de la Demandante, esto es, que se restituyan los valores que hubieren sido pagados por **LUFTHANSA** en favor de la Demandada en virtud de las resoluciones 02949 del 4 de octubre de 2016 y 03379 del 2 de noviembre de 2017.*

***QUINTA.** Que se restablezca el derecho de la Demandante, esto es, que se indemnice cualquier perjuicio que se haya causado a la Demandante por la imposición de dichas multas.*

***SEXTA.** Que se restablezca el derecho de la Demandante, esto es, que se eliminen las órdenes impartidas en las resoluciones objeto de esta acción.*

***SUBSIDIARIA DE LA SEXTA.** Que se restablezca el derecho de la Demandante, esto es, que se eliminen las órdenes impartidas en las resoluciones objeto de esta solicitud y, en caso de haber cumplido con las órdenes, que se reembolsen todos los valores en los que haya incurrido la Demandante para cumplir dichas órdenes.*

***SÉPTIMA. CONDENAR** a los demandados al pago de costas y agencias en derecho.”<sup>1</sup> (Sic, negrillas de texto original)*

<sup>1</sup> Págs. 1 a 3, archivo “02DemandaYAnexos”.

## 1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El apoderado de la parte demandante señaló que los actos administrativos demandados desconocen los artículos 6 y 29 de la Constitución Política y 49 y 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el numeral 13.2070 del Reglamento Aeronáutico.

Indicó que la disposición 13.2070 del Reglamento Aeronáutico, en concordancia con el artículo 49 del CPACA, establece que el acto administrativo debe ser proferido dentro de los 30 días siguientes a la presentación de los alegatos. Y, en el presente asunto, los alegatos de conclusión del proceso administrativo sancionador se presentaron el 8 de mayo de 2016, mientras que el acto administrativo se profirió el 4 de octubre de 2016, por lo que el término fue superado.

Refirió que de acuerdo con los artículos 29 y 228 de la Constitución Política, los términos deben ser observados y cumplidos a cabalidad por la autoridad administrativa, so pena de ser sujetos de sanción. En el mismo sentido, citó la sentencia C-416 de 1994, proferida por la Corte Constitucional.

Afirmó que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil pasó por alto los mandatos de la Constitución, la Ley y el Reglamento Aeronáutico, al proferir el acto administrativo sancionatorio con posterioridad al término de 30 días hábiles, lo que constituye una violación manifiesta del derecho de defensa de la demandante.

Señaló que el artículo 52 del CPACA, prevé que los recursos deben ser decididos dentro del término de 1 año contado a partir de su interposición y, si no se deciden en ese término, se entienden fallados en favor del recurrente. En el caso bajo estudio, el acto administrativo por medio del cual se resolvió el recurso de reposición, esto es, la Resolución 3379 de 2 de noviembre de 2017, fue notificada por fuera del referido plazo, el 29 de diciembre de 2017.

Precisó que el término de 1 año debe ser entendido no solo para la expedición sino también para la notificación del acto, toda vez que, de conformidad con el artículo 87 del CPACA la notificación es un requisito intrínseco para que opere la firmeza del acto administrativo, sumado a que, la notificación es un deber de la autoridad de acuerdo con el artículo 66 de la norma en cita.

Manifestó que la sobrecarga de trabajo de una entidad no puede ser una excepción al cumplimiento de los términos legales, ni mucho menos un eximente de responsabilidad para no dar cumplimiento a la ley.

Sostuvo que el incumplimiento de normas procesales por parte de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, desconoció las garantías de la demandante y vulneró los elementos esenciales del proceso administrativo sancionador y el acceso a la administración de justicia.

Expresó que el acto administrativo demandado esta viciado por falsa motivación, puesto que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica

Civil indicó que Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft había incumplido los reglamentos aeronáuticos, no obstante, dejó de lado que la demandante cumplió con los requerimientos de la autoridad aportando información acerca de los temas solicitados.

Afirmó que, de conformidad con el numeral 4º del artículo 9º del CPACA se encuentra prohibido solicitar documentos que ya reposen en los archivos de la autoridad, por lo que los interrogantes que dieron pie al pliego de cargos se encontraban resueltos a través de la radicación 2015100476 de 9 de noviembre de 2015.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **2.1. Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil <sup>2</sup>**

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil presentó la contestación de la demanda de manera extemporánea.

## **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **3.1. Parte demandante<sup>3</sup>**

El apoderado de la parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

Precisó que, en este caso, el recurso de reposición contra la Resolución No. 2949 de 4 de octubre de 2016, fue presentado el 11 de noviembre de 2016 y resuelto a través de resolución No. 3379 de 2 de noviembre de 2017, notificada el por aviso el 28 de marzo de 2018, por lo que se excedió el término previsto en el artículo 52 del CPACA.

Solicitó que de conformidad con el artículo 97 del CGP, se tengan como ciertos los hechos de la demanda al haberse presentado contestación extemporánea por parte de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y concretamente se declare que:

- La sancionada cumplió con su obligación de información frente a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.
- El aviso de la Resolución No. 3379 del 2 de noviembre de 2017 fue recibido el 28 de diciembre de 2017.

### **3.2. Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil <sup>4</sup>**

Señaló que, pese a que el fallo definitivo no se profirió en el mes siguiente a la presentación de los alegatos de conclusión, sí se produjo en el término de 3 años previsto en el artículo 52 del CPACA, por lo que la entidad aun contaba con la competencia para imponer una sanción a Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft.

Manifestó que el término de 1 año previsto en el artículo 52 del CPACA, es para resolver el recuso de reposición, sin que ello quiera decir que debe notificarse en el mismo término, como si lo precisó la norma respecto de la caducidad de la facultad sancionatoria respecto del acto principal.

---

<sup>2</sup> Páginas 37 a 41 archivo "03Folios45A71".

<sup>3</sup> Archivo "25AlegatosConclusionDemandante".

<sup>4</sup> Archivo "24AlegatosConclusionDemandado".

Indicó que los hechos ocurrieron el 27 de noviembre de 2015, por lo que el término para proferir y notificar la decisión sancionatoria vencía el 27 de noviembre de 2018, y la Resolución No. 2449 de octubre de 2016, se notificó por aviso el 21 de octubre de 2016, es decir, dentro del término de 3 años previsto en la norma.

Así mismo, precisó que el recurso reposición fue interpuesto el 11 de noviembre de 2016 y resuelto mediante Resolución No. 3379 de 2 de noviembre de 2017.

### 3.3. Ministerio público

Guardó silencio en esta oportunidad.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. HECHOS PROBADOS

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas que interesan al debate:

1.1. A través de auto de 15 de diciembre de 2015 la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil inició una investigación administrativa en contra de Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft por el presunto incumplimiento al numeral 3.6.3.2.1.1. de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.<sup>5</sup>

1.2. Mediante escrito radicado el 15 de enero de 2016, Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft presentó descargos a la investigación administrativa No. 1064-193-234-2015 iniciada en su contra<sup>6</sup>.

1.3. Por medio de auto de 2 de mayo de 2016, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil prescindió de la etapa probatoria y corrió traslado a la sociedad investigada para presentar sus alegatos de conclusión.<sup>7</sup>

1.4. El 6 de mayo de 2016, la sociedad Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft presentó alegatos de conclusión en la investigación administrativa No. 1064-193-234-2015.<sup>8</sup>

1.5. A través de Resolución No. 2949 de 4 de octubre de 2016, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil resolvió la investigación administrativa en contra de Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO PRIMERO: SANCIONAR a la sociedad extranjera Deutsche Lufthansa AG SA, con sucursal establecida en Colombia e identificada con NIT 880005309-3, por el incumplimiento del numeral 3.6.3.2.1.1 de los RAC, sancionable a través del literal Z de la sección 13.530 de los RAC, con una*

<sup>5</sup> Págs. 114 a 121 del archivo “17RespuestaDemandadaAntecedentes” de la carpeta “01CuadernoPrincipal”.

<sup>6</sup> Págs. 138 a 142 del archivo “17RespuestaDemandadaAntecedentes” de la carpeta “01CuadernoPrincipal”.

<sup>7</sup> Págs. 149 a 153, del archivo “17RespuestaDemandadaAntecedentes” de la carpeta “01CuadernoPrincipal”.

<sup>8</sup> Págs. 157 a 158, del archivo “17RespuestaDemandadaAntecedentes” de la carpeta “01CuadernoPrincipal”.

*multa por valor de \$9.666.023,22 (nueve millones seiscientos sesenta y seis mil veintitrés pesos con veintidós centavos), equivalentes a 15 (quince) salarios mínimos legales mensuales vigentes al año 2015. (...) ”<sup>9</sup>.*

1.6. Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 2949 de 4 de octubre de 2016, el 11 de noviembre de 2016<sup>10</sup>.

1.7. A través de Resolución No. 3379 de 2 de noviembre de 2017, notificada por aviso el 28 de marzo de 2018, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil resolvió el recuso de reposición interpuesto por Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft contra la Resolución No. 02949 de 4 de octubre de 2016, confirmándola en su totalidad <sup>11</sup>.

1.8. Mediante comprobante No. 03472919 de 12 de octubre de 2018, Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft efectuó el pago de la sanción impuesta por valor de \$9.999.023.<sup>12</sup>

## **2. PROBLEMAS JURÍDICOS**

De acuerdo con la fijación del litigio efectuada en audiencia inicial de 23 de marzo de 2021<sup>13</sup>, la controversia se centra en resolver las siguientes preguntas:

- ¿Los actos enjuiciados adolecen de nulidad por falta de competencia porque presuntamente la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil profirió decisión administrativa por fuera del termino previsto en el artículo 49 del C.P.A.C.A.?
- ¿Los actos demandados adolecen de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse, toda vez que al parecer operó el fenómeno jurídico de la caducidad respecto de la facultad sancionatoria de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, frente al recurso de reposición interpuesto contra su decisión sancionatoria?

## **3. DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL Y SU CADUCIDAD**

De conformidad con el artículo 55 de la Ley 103 de 1993, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es la encargada de sancionar administrativamente a los particulares, personas naturales o jurídicas relacionadas con el sector aeronáutico, por la violación de los reglamentos y las demás normas que regulan las actividades del sector.

A su vez, según el artículo 1782 del Código de Comercio, corresponde a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil en su calidad de autoridad aeronáutica, expedir los Reglamentos Aeronáuticos.

---

<sup>9</sup> Págs. 159 a 167, del archivo "17RespuestaDemandadaAntecedentes" de la carpeta "01CuadernoPrincipal".

<sup>10</sup> Págs. 172 a 176, del archivo "17RespuestaDemandadaAntecedentes" de la carpeta "01CuadernoPrincipal".

<sup>11</sup> Págs. 185 a 196, del archivo "17RespuestaDemandadaAntecedentes" de la carpeta "01CuadernoPrincipal".

<sup>12</sup> Pág. 99, del archivo "17RespuestaDemandadaAntecedentes" de la carpeta "01CuadernoPrincipal".

<sup>13</sup> Archivo "09ActaAudiencialInicial".

En desarrollo de lo anterior, a través del Reglamento Aeronáutico 13 adoptado mediante Resolución No. 1209 del 25 de mayo de 2015, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil estableció el régimen sancionatorio aplicable por infracción a los reglamentos y normas que regulan las actividades del sector.

Ahora, el numeral 13.2015 del Reglamento Aeronáutico 13 prevé que la acción y la sanción administrativa caducarán en el término de 3 años, en la forma prevista en artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En ese orden de ideas, debe acudirse al artículo 52 del C.P.A.C.A. que al respecto dispone:

**“Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.**

*Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.*

*La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.”* (Resaltado fuera de texto)

Sobre el particular, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>14</sup> ha señalado de manera reiterada que: (i) si bien la norma utiliza la expresión “deberán ser decididos”, tal acepción no puede ser entendida en el sentido que solo basta expedir el acto administrativo que resuelve los recursos, pues se requiere además notificar dicha decisión al investigado; y, (ii) para la configuración del silencio administrativo positivo no es necesario adelantar el trámite de protocolización del artículo 85 del C.P.A.C.A., porque este constituye tan solo un medio probatorio para que pretenda hacer valer sus efectos, ya que el silencio opera de pleno derecho.

Dicha postura también fue recogida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en consulta de 13 de diciembre de 2019<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Ver entre otras, sentencias de 2 de marzo de 2017. Radicación No. 110013334003201300035-01. M.P. Dr. Felipe Alirio Solarte Maya; de 7, 8 y 14 de febrero de 2019. Radicaciones Nos. 110013334004201500263-01, 110013334001205600517-01 y 110013334003201500303-01, respectivamente. M.P. Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno; de 11 de julio de 2019. Radicación No. 11001-33-34-005-2015-00252-01. M.P. Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas; de 29 de agosto de 2019. Radicación No. 110013334004 2016 00199 01. M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón; y de 30 de septiembre de 2021. Radicación No. 110013334001 2017 00038 01. M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

<sup>15</sup> Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00110-00(2424). C.P. Dr. Óscar Darío Amaya Navas.

Por otra parte, en sentencia C-875 de 2011<sup>16</sup> la Corte Constitucional resolvió sobre la constitucionalidad de la expresión “*si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente*”, contenida en el artículo 52 del CPACA. Puntualmente, sobre la configuración del silencio administrativo positivo señaló lo siguiente:

*“La procedencia del silencio administrativo positivo, en el caso en análisis, se considera razonable y proporcional, en la medida en que los intereses del Estado están protegidos cuando es a éste al que le corresponde resolver el recurso contra el acto sancionatorio y para ello cuenta con los elementos para hacerlo y pende sólo de su actividad. Es claro que al ente competente le basta analizar la solicitud contenida en el recurso y sopesarla con el acto que impone la sanción y el expediente administrativo, es decir, no requiere de investigaciones exhaustivas ni agotar procedimientos que permitan afirmar que no es posible tomar una decisión en tiempo, **salvo circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito, que justifiquen la mora en la resolución del recurso. En estos eventos, el silencio administrativo no operará** y la administración así lo indicará en el acto que resuelva el correspondiente recurso, de esta manera quedan a salvo los intereses de la administración.”* (Negrilla del Despacho)

#### **4. DEL DEBIDO PROCESO Y LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y LEGALIDAD EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS**

La Corte Constitucional en sentencia C-412 de 2015<sup>17</sup>, señaló que las garantías procesales en el campo administrativo sancionatorio no son iguales a las del ámbito judicial, toda vez que se enmarcan dentro de rasgos y etapas diversas. Así, el debido proceso en las actuaciones administrativas opera en tres momentos específicos: (i) en la formación de la decisión administrativa (acto administrativo), (ii) en la notificación o publicación de esa decisión administrativa, y (iii) en la impugnación de la decisión (recursos).

Dicha Corporación señaló que para el ejercicio de la potestad sancionatoria a cargo de la administración se requiere: (i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista; y, (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.

En cuanto al procedimiento que debe observarse dentro del trámite administrativo sancionatorio derivado de las funciones de inspección y vigilancia del sector aeronáutico asignadas a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, se encuentra regulado en el artículo 51 de la Ley 30 de 1992, modificado por el numeral 13.2030 del Reglamento Aeronáutico 13, de la siguiente manera:

**“13.2030 Actividades de las dependencias a cargo de la investigación y sanción**

<sup>16</sup> M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>17</sup> M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.

*(a) La investigación correspondiente será adelantada y sustanciada por la dependencia pertinente según la sección 13.405 directamente o a través del Grupo o Grupos de trabajo con que cuenten para el efecto. Dicha dependencia, directamente o a través del respectivo Grupo de trabajo, al cual impartirá las instrucciones necesarias, ejecutará las siguientes actividades:*

- (1) Adelantar averiguaciones preliminares, abrir e iniciar la investigación.*
- (2) Formular pliego de cargos.*
- (3) Decretar y practicar pruebas.*
- (4) Suscribir los autos, comunicaciones y notificaciones pertinentes.*

*(b) De manera directa, la dependencia correspondiente según la sección 13.405 deberá:*

- (1) Proferir los actos administrativos definitivos que decidan sobre la imposición o no de sanciones*
- (2) Resolver los recursos de reposición contra sus propias decisiones*

*(c) Sin perjuicio de lo anterior, los inspectores de aeronavegabilidad, los de operaciones y demás funcionarios designados, podrán actuar como sustanciadores únicamente en infracciones detectadas en flagrancia, iniciando la respectiva averiguación preliminar e investigación y formulando el pliego de cargos. Una vez formulen pliego de cargos, deberán dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, remitir sus actuaciones a la dependencia competente para sancionar con el fin de que esta revise las diligencias adelantadas y continúe el trámite respectivo."*

Por su parte, el principio de tipicidad, implícito en el de legalidad, hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión.

En criterio de la Corte Constitucional expuesto en la sentencia C – 343 de 2006<sup>18</sup>, se requiere de los siguientes elementos para que se entienda cumplido el principio de tipicidad:

- "(i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas;*
- (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley;*
- (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción;"*

Con ello, de no darse la totalidad de los requisitos, no sería posible predicar la configuración de uno de los elementos para la imposición de sanciones administrativas.

Ahora, conviene precisar que la Corte Constitucional en sentencia C-699 de 2015<sup>19</sup> señaló que dado que la naturaleza especial de los asuntos regulados en el campo administrativo normalmente no versa sobre situaciones que impliquen una incursión en el núcleo duro de los derechos fundamentales y, ante la imposibilidad de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que

<sup>18</sup> M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>19</sup> Ibid.



están prohibidas, el legislador sancionatorio está facultado para tipificar las conductas en el sistema “*numerus apertus*”, sin que en ningún caso pueda permitir que el grado de oscilación de la norma sancionatoria sea completamente indeterminado.

Así, la norma indeterminada se utiliza para indicar de manera imprecisa un supuesto de hecho que varía dependiendo de circunstancias exógenas al ámbito normativo, lo cual no la exonera de satisfacer el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador, que exige del legislador establecer como mínimo: “(i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; (ii) las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta; y, (iii) la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad.

## 5. CASO CONCRETO

De manera general, en el presente asunto se debate la sanción impuesta en los actos demandados, en razón a que presuntamente Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft incumplió el numeral 3.6.3.2.1.1 del Reglamento Aeronáutico.

Así las cosas, procede el Despacho a resolver cada uno de los problemas jurídicos que fueron planteados en la fijación del litigio.

**5.1.** ¿Los actos demandados adolecen de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse, toda vez que al parecer operó el fenómeno jurídico de la caducidad respecto de la facultad sancionatoria de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, frente al recurso de reposición interpuesto contra su decisión sancionatoria?

Como se indicó en el marco normativo y jurisprudencial, según el artículo 52 del C.P.A.CA., los recursos deberán resolverse en el término de 1 año contado a partir de su interposición, so pena de la pérdida de competencia de la entidad y de que se entiendan fallados a favor del recurrente, lo que constituye una expresión del silencio administrativo positivo.

Así entonces, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil mediante Resolución No. 2949 de 4 de octubre de 2016, impuso una sanción a Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft. En el artículo tercero, previó que contra la misma procedía únicamente el recurso de reposición ante la Oficina de Transporte Aéreo de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, dentro de los 10 días siguientes a la notificación del acto administrativo.

De acuerdo a la página 171 del expediente administrativo<sup>20</sup>, la notificación personal del precitado acto a la sociedad Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft se surtió mediante avisto, el día 26 de octubre de 2016. Es así como estando dentro del término, la parte actora presentó el recurso de reposición, el 11 de noviembre de 2016, escrito al que se le asignó el radicado No. 2016093045<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Archivo “17RespuestaDemandadaAntecedentes” de la carpeta “01CuadernoPrincipal”.

<sup>21</sup> Págs. 172 a 176, del archivo “17RespuestaDemandadaAntecedentes” de la carpeta “01CuadernoPrincipal”.

En este punto, debe precisarse que el apoderado de la sociedad Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft sostiene que el recurso de reposición fue presentado el 9 de noviembre de 2016. No obstante, se advierte que en la página 31 del expediente administrativo<sup>22</sup>, obra una ficha de radicación de documento recibido de fecha 9 de noviembre de 2016, la cual corresponde a la presentación de una solicitud de información acerca del cargo por costo de distribución DCC.1064.193-2015042012 y no al recurso de reposición.

En ese entendido, se tiene como fecha de interposición del recuso de reposición contra la Resolución No. 2949 de 4 de octubre de 2016, el día 11 de noviembre de 2016.

Ahora, el recurso de reposición fue desatado a través de la Resolución No. 3379 de 2 de noviembre de 2017, que confirmó en su totalidad la sanción impuesta. En cuanto a su notificación, se advierte que mediante oficio 1064.193-2017041710 de 7 de noviembre de 2017<sup>23</sup>, recibido el 20 de noviembre de 2017<sup>24</sup>, se citó al apoderado general de Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft para su notificación personal, sin que se haya podido surtir la misma.

Por lo anterior, mediante oficio 1064.193-2017045940 de 4 de diciembre de 2017<sup>25</sup>, recibido el 27 de marzo de 2018<sup>26</sup>, se envió la notificación por aviso, por lo que la misma se entiende surtida el día 28 de marzo de 2018.

En ese orden, se tiene que el recuso de reposición contra la Resolución No. 2949 de 4 de octubre de 2016, fue interpuesto el **11 de noviembre de 2016** y la Resolución 3379 que lo resolvió, fue expedida el 2 de noviembre de 2017 y notificada el **28 de marzo de 2018**.

En ese entendido, entre la interposición de la reposición y la notificación de la Resolución 3379 transcurrió 1 año, 4 meses y 17 días, lapso que desborda el término de 1 año previsto en el artículo 52 del CPACA para resolver los recursos contra el acto administrativo que impone una sanción. Lo anterior, es suficiente para determinar la ocurrencia del silencio administrativo positivo en favor de la parte demandante y, por tanto, la pérdida de competencia de la entidad accionada.

No obstante, no deja de lado esta instancia que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en sus alegatos de conclusión argumentó que el término de 1 año previsto en el artículo 52 del CPACA, se refiere únicamente a la expedición del acto administrativo y no a la firmeza del mismo, por lo que al haberse expedido la Resolución 3379 el día 2 de noviembre de 2017, se habría cumplido con el término previsto en la norma.

Sin embargo, este estrado judicial no comparte dicha postura, habida cuenta que como se precisó con anterioridad, en casos similares el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha sido claro en sostener que,

---

<sup>22</sup> Archivo "17RespuestaDemandadaAntecedentes" de la carpeta "01CuadernoPrincipal".

<sup>23</sup> Pág. 191, del archivo "17RespuestaDemandadaAntecedentes" de la carpeta "01CuadernoPrincipal".

<sup>24</sup> Pág. 192, del archivo "17RespuestaDemandadaAntecedentes" de la carpeta "01CuadernoPrincipal".

<sup>25</sup> Pág. 193, del archivo "17RespuestaDemandadaAntecedentes" de la carpeta "01CuadernoPrincipal".

<sup>26</sup> Pág. 194 a 195, del archivo "17RespuestaDemandadaAntecedentes" de la carpeta "01CuadernoPrincipal".

la expresión “deberán ser decididos”, debe ser entendida en el sentido que no basta con solo expedir el acto administrativo que resuelve los recursos, pues se requiere además notificar dicha decisión al investigado.

El Despacho considera relevante citar en extenso la providencia de 30 de septiembre de 2021<sup>27</sup>, en la cual dicha Corporación plasmó las razones por las cuales no es posible adoptar una interpretación como la propuesta por la entidad demandada, así:

*“Teniendo en cuenta la anterior interpretación jurisprudencial, el Tribunal ha considerado que no es suficiente que la administración dentro del lapso legal, resuelva de fondo la respectiva investigación administrativa, sino que es necesario, además, que tal decisión sea dada a conocer al interesado y se encuentre debidamente ejecutoriada, tesis que ha sido acogida por el Consejo de Estado y donde destacó que la administración deberá proferir, notificar y agotar la vía gubernativa, del acto administrativo que impone una sanción.*

*En consecuencia, si el término previsto en el citado artículo ha transcurrido sin que se haya dictado y ejecutoriado el acto que le ponga fin a la actuación administrativa correspondiente, la administración habrá perdido competencia para pronunciarse al respecto.*

*En consecuencia, **la Sala advierte que efectuar una interpretación en sentido contrario, como lo propone el recurrente implicaría:***

- a) Desconocer el contenido y alcance sistemático de las disposiciones procedimentales administrativas a que se ha hecho referencia*
- b) Restarle efecto útil a la prescripción del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, desatendiendo las consecuencias de la caducidad de la facultad sancionatoria y la pérdida de competencia de la autoridad administrativa*
- c) Desconocer al administrado su derecho a: i) obtener oportuna resolución de sus peticiones -en la modalidad de recursos, ii) beneficiarse de las consecuencias de los actos administrativos fictos positivos que la normatividad prevé en su favor; iii) la oportuna definición de su situación jurídica particular.*
- d) Atentar contra la seguridad jurídica, habida consideración que si para el administrado nace el derecho a protocolizar el silencio administrativo positivo en su favor, a partir del día siguiente al transcurrir el término de un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, mal podría pensarse que después de agotado tal término (en cualquier momento) la autoridad administrativa podría sorprender al particular con la notificación de un acto que aunque proferido dentro del periodo de un año, le es desfavorable a sus pretensiones y desconoce los efectos del silencio administrativo positivo (...)*

*De otro lado, se torna pertinente acudir a algunos de los principales argumentos esbozados por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011, a través de la cual se declaró exequible el siguiente aparte del inciso 1 del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011: ‘Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente’.*

*(...)*

*Contrario a la interpretación dada por la Superintendencia de Puertos y Transporte, **es claro que el máximo Tribunal Constitucional asigna a la palabra “decidir” prevista en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, la connotación de: dar resolución oportuna a los recursos interpuestos***

<sup>27</sup> Radicación No. 110013334001 2017 00038 01. M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

**contra actos administrativos sancionatorios, definir la situación jurídica de los administrados, dar respuesta a un requerimiento específico del administrado, entre otras expresiones que no pueden agotarse -como lo pretende el recurrente- en la expedición formal de un acto administrativo." (Negrillas del Despacho)**

Así las cosas, resulta claro que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil excedió el término de un año previsto por el artículo 52 del C.P.A.C.A. Se reitera, que tenía plazo para desatar el recurso de reposición contra la Resolución No. 2949 de 4 de octubre de 2016, y comunicar la respuesta, hasta el día **11 de noviembre de 2017** y, debido a que la Resolución No. 3379 de 2 de noviembre de 2017, fue notificada hasta el **28 de marzo de 2018**, lo hizo cuando ya había perdido competencia temporal. En consecuencia, el cargo de nulidad invocado en tal sentido por la parte demandante se encuentra llamado a prosperar.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>28</sup>, en un caso en el que se determinó que se había resuelto el recurso de apelación por fuera del año otorgado por el legislador en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, señaló que los efectos de la nulidad por falta de competencia de la resolución a través de la cual se resolvió la alzada se extienden a los actos previos.

Por tanto, en el presente caso la prosperidad del cargo de nulidad contra la Resolución No. 3379 de 2 de noviembre de 2017, por haber sido decidida sin competencia, implica también la extensión de los efectos de la declaratoria de nulidad respecto de la Resolución No. 2949 de 4 de octubre de 2016.

**5.2.** En virtud a que lo anterior resulta suficiente para declarar la nulidad de los actos enjuiciados, el Despacho se releva de estudiar los demás cargos planteados.

## **6. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

La parte demandante solicitó que a título de restablecimiento del derecho que se eliminen las multas y sanciones impuestas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil a Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft, se restituyan los valores que hubieren sido pagados y se indemnice cualquier perjuicio que se haya causado a la demandante por la imposición de la multa.

Al respecto, el Despacho considera pertinente declarar que Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft no está obligada a pagar el valor de la multa impuesta a través de los actos demandados.

Ahora, en el expediente se encuentra demostrado que la sociedad Deutsche Lufthansa canceló el valor de la multa impuesta el día 4 de octubre de 2016 por valor \$9.666.023-<sup>29</sup>, circunstancia que motivó la terminación del proceso de cobro coactivo No. 1545 en su contra por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil<sup>30</sup>. En consecuencia,

---

<sup>28</sup> Sentencia de 29 de agosto de 2019. Radicación No. 110013334004 2016 00199 01. M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

<sup>29</sup> Pág. 99, del archivo "17RespuestaDemandadaAntecedentes" de la carpeta "01CuadernoPrincipal".

<sup>30</sup> Págs. 97 a 98, del archivo "17RespuestaDemandadaAntecedentes" de la carpeta "01CuadernoPrincipal".

se condenará a la entidad demandada a reintegrar dicha suma, la cual deberá ser debidamente indexada en los términos de ley.

En cuanto a la pretensión de reconocimiento de los perjuicios causados a la demandante con ocasión de la multa impuesta, debe traerse a colación el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 que establece lo siguiente:

*"ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. (...)"*

De acuerdo con la norma en cita, es viable en ejercicio del medio de control de restablecimiento del derecho para solicitar la reparación del daño causado con ocasión de la expedición del acto administrativo demandado. No obstante, el Consejo de Estado ha sostenido que para que su indemnización sea procedente este debe encontrarse debidamente probado dentro del expediente:

*"Ahora bien, con respecto a la tasación del perjuicio moral el Consejo de Estado ha indicado que estos pueden ser reconocidos a quienes sufran un daño, a manera de indemnización, por lo tanto, le corresponde al juez establecer el valor que le corresponda, el cual deberá ser básicamente proporcional al daño que le fue acaecido.*

*En este orden de ideas, se tiene que el referido perjuicio es aquel que violenta a la persona directa e indirectamente reflejado en dolor, aflicción y en general lleva sentimientos de desesperación y congoja, el cual podrá ser reconocido únicamente cuando la persona que crea haber sido perjudicada, demuestre a través de medios probatorios la ocurrencia de éstos."<sup>31</sup>*

Así las cosas, pese a que se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados, ello no implica per se la existencia de un daño indemnizable, para ello, debe acreditarse debidamente del expediente, situación que no ocurrió, por lo que deberán negarse las pretensiones de la demanda frente a este tópico.

## **7. COSTAS**

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>32</sup>, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden

<sup>31</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019). Rad. No. 19001-23-33-000-2014-00372- 01(0103-17). C.P. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

<sup>32</sup> Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, lo cual no se acredita en este caso.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>33</sup>, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandante con ocasión de su defensa<sup>34</sup>.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

### FALLA

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD** de las Resoluciones Nos. 2949 de 4 de octubre de 2016 y 3379 de 2 de noviembre de 2017, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, conforme a lo expuesto.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que la sociedad Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft no está obligada a pagar el valor de la multa impuesta, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: CONDENAR** a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil a reintegrar la suma de \$9.666.023, efectivamente pagada por la parte demandante en virtud de la multa impuesta en las Resoluciones Nos. 2949 de 4 de octubre de 2016 y 3379 de 2 de noviembre de 2017, cantidad que deberá ser debidamente indexada en los términos de ley.

**CUARTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO: NO CONDENAR** en costas en esta instancia.

**SEXTO: DEVOLVER** a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

**SÉPTIMO:** Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

---

<sup>33</sup> "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

<sup>34</sup> Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01 (22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

**OCTAVO: ADVERTIR** a las partes que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, deberán enviar un ejemplar de sus actuaciones a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales e intervinientes en el proceso, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P.

**PARÁGRAFO:** Los memoriales dirigidos al presente proceso, deberán ser remitidos en medio digital, **ÚNICAMENTE** al correo electrónico de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co**, para su registro en el sistema informático Siglo XXI, **sin que sea necesaria** la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**  
**Juez**

DCQR/LGB

Firmado Por:

**Lalo Enrique Olarte Rincon**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**004**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **35d6beb6d9cf3b7ca313f22d140906366e533e2d40676ce0cab532537fc44490**

Documento generado en 13/06/2022 12:13:45 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**