



Bogotá D.C., 14 de junio de 2020

Doctora  
**AMPARO CALDERÓN PERDOMO**  
Secretaria General  
Comisión Primera  
Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Observaciones al Proyecto de Ley 323 de 2020

Reciba un atento saludo:

Comedidamente remito el análisis realizado desde la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, con el fin de que sea tenido en cuenta en el orden del día programado para mañana en el que se discutirá y votará en primer debate el Proyecto de Ley 323 de 2020, "Por medio del cual se modifican los artículos 1823 y 1824 del Decreto 410 de 1971".

Los motivos que sustentan el proyecto presentado son:

1. Incompatibilidad entre la asignación de competencias hecha en los artículos 1823 y 1824 del Código de Comercio, con el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, que entrega autonomía a las entidades territoriales.
2. Limitaciones al desarrollo municipal (planificación del POT) impuestas por la autoridad aeronáutica en virtud de la seguridad operacional en la base aérea Marco Fidel Suárez - EMAVI.
3. Prohibición establecida desde el Derecho Internacional Humanitario de usar a los civiles como herramienta de protección o de favorecimiento en las operaciones militares.

Frente a estos planteamientos se tiene que:

La competencia asignada por los artículos 1823 y 1824 del Código de Comercio a la Autoridad Aeronáutica no se sustenta en un hecho caprichoso o anacrónico del legislador, por el contrario, corresponde a la capacidad técnica de dicha autoridad para determinar los aspectos inescindibles para el correcto desarrollo de la operación y actividad aeronáuticas y aeroportuarias.

La consagración que trae el Código de Comercio en el libro quinto, parte segunda, capítulo primero, declara a la aeronáutica civil<sup>1</sup> como de utilidad pública, y consagra que el **gobierno nacional** podrá prohibir, condicionar o restringir, por razones de

---

<sup>1</sup> Artículo 1774 Código de Comercio: Se entiende por "Aeronáutica Civil" el conjunto de actividades vinculadas al empleo de aeronaves civiles.



interés público la utilización de espacios, la navegación aérea sobre determinadas regiones, el uso de ciertas aeronaves o el transporte de determinadas cosas<sup>2</sup>.

A su turno, el artículo 1782 del mismo texto normativo otorga al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil (hoy Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil), el papel de autoridad aeronáutica, a quien le corresponde dictar los reglamentos aeronáuticos, los cuales tienen como función **normalizar las reglas que abordan el uso del espacio aéreo colombiano**, el mantenimiento de las aeronaves tanto civiles como militares, las formas de inspección, los procedimientos adecuados en toda aeronave y el cuidado legal desde su almacenamiento hasta su montaje; **la regulación de todo lo relacionado con la infraestructura aeronáutica**, la navegación aérea, la investigación de accidentes, entre otros.

Al respecto, es importante tener en cuenta que la Ley 105 de 1993 "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones" establece que el transporte es un servicio público esencial y en el artículo 3 lo define como una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y **seguridad de los usuarios**, sujeto a una contraprestación económica, de lo que se resalta que la seguridad es uno de los principios fundamentales, que rigen la actividad del transporte.

En tal sentido, el proyecto de puesto a consideración contraría el Estatuto General de Transporte, Ley 336 de 1996, que tiene por objeto unificar los principios y los criterios que fundamentan la regulación y **reglamentación del transporte público aéreo**, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993. Lo anterior, teniendo en cuenta que esta normatividad, en su artículo 68 dispone, frente al modo de transporte aéreo, lo siguiente:

*El modo de transporte aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará ejerciéndose **exclusivamente** por las normas del Código de Comercio libro quinto, capítulo preliminar y segunda parte; por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y por los tratados, convenios, acuerdos y prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicados por Colombia.*

Dicha norma establece que la regulación del transporte aéreo está en determinada por las normas pertinentes del Código de Comercio, por los Reglamentos Aeronáuticos Colombianos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y por los tratados, convenios, acuerdos y prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicados por Colombia.

---

<sup>2</sup> Artículo 1776 Código de Comercio



Cabe anotar que la reglamentación revisada hasta ahora, es la materialización del mandato de soberanía del espacio aéreo, consagrado en los artículos 3º y 101 de la Constitución Política de Colombia, y en tal sentido, se dota directamente al gobierno nacional de la potestad de reglamentación del uso del espacio aéreo colombiano y sus zonas de influencia, con el fin de garantizar una operación segura, lo cual también se hace en cumplimiento del compromiso que como Estado tiene Colombia como firmante y parte del Convenio de Aviación Civil Internacional<sup>3</sup>.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que los entes territoriales no tienen la función de definir aspectos tales como las especificaciones correspondientes al diseño y operación de aeródromos y aeropuertos, que están estrechamente relacionados con el establecimiento de las superficies de despeje, las cuales son indispensables para la seguridad operacional de la aviación.

Esto fue previsto así por el legislador en la medida que la labor de establecer todo lo relacionado con las superficies de despeje y su conservación, requiere de un ejercicio muy especializado que implica la aplicación de reglas de carácter nacional e internacional, lo cual se hace contemplando variables derivadas de la destinación y capacidad operativa de la infraestructura, las características topográficas del territorio y otros aspectos que trascienden el interés de las autoridades locales respecto a determinar si es económica y socialmente conveniente autorizar o no la ejecución de una obra civil.

Además, permitir que cada entidad territorial determine las superficies de despeje y la altura máxima de las construcciones y plantaciones bajo dichas superficies y en su Plan de Ordenamiento Territorial, constituye un grave inconveniente para la normal operación aérea y un inminente peligro la seguridad de las aeronaves en vuelo.

De otro lado, es oportuno señalar que, el establecimiento de una entidad del orden nacional, altamente especializada, como autoridad en materia aeronáutica, no contradice en nada el mandato constitucional consagrado en el artículo 287, que entrega autonomía a los entes territoriales, pues este postulado se debe interpretar de manera armónica con la consagración del Estado Colombiano como una república unitaria y descentralizada. Así las cosas, en nada se desconoce la autonomía territorial al permitir la reglamentación desde el nivel central de la administración pública de todo lo referente con el uso y desarrollo de la infraestructura aeroportuaria y la navegación aérea dadas las necesidades de uniformidad regulatoria y armonización normativa.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que según lo dispuesto en el Decreto 2937 del 2010 *"por el cual se designa a la Fuerza Aérea Colombiana como autoridad aeronáutica de la aviación de Estado y ente coordinador ante la autoridad Aeronáutica Civil Colombiana y se constituye el Comité Interinstitucional de la Aviación de Estado"*, la FAC funge como autoridad aeronáutica en materia de aviación de Estado y debe actuar de forma articulada con la Aerocivil, autoridad aeronáutica de aviación civil,

---

<sup>3</sup> Convenio de Chicago de 1944



razón por la cual la primera aplica las reglas que la segunda ha expedido en materia de la determinación y gestión de las áreas de despeje tales como el Manual Guía de Uso de Suelos en áreas aledañas a aeropuertos, herramienta que compagina con lo previsto por el OACI en el Anexo 14 del Convenio de Chicago, en que se contemplan las normas y métodos recomendados para el diseño y operaciones de aeródromos.

En lo que tiene que ver las limitantes al desarrollo municipal por parte de la autoridad aeronáutica de Estado, se tiene que es el desarrollo municipal planificado mediante el POT el que debe ajustarse a lo previsto respecto de las superficies de despeje y demás normas que regulen la operación aeroportuaria y no al revés, pues esa es la consecuencia lógica de la decisión de destinación previa del uso del suelo dentro del casco urbano para el desarrollo de infraestructura aeroportuaria, en tanto que, a partir de ese momento se creó una zona de influencia, en la que existen limitantes que propenden por garantizar en todo momento el ejercicio de dicha actividad en condiciones de seguridad operacional, concepto que es independiente del hecho de que este aeropuerto esté siendo utilizado para aviación de Estado o para aviación civil.

Así, la gestión de la FAC, en cuanto a la verificación del cumplimiento de la aplicación de las normas aeronáuticas, no debe ser considerada como una limitación al desarrollo municipal y al poder decisorio de la alcaldía municipal, sino como una actividad que coadyuva a la correcta estructuración de la ciudad y al control necesario para proteger la operación, al personal involucrado en la misma y a los habitantes del territorio respectivo.

Ahora bien, el cambio de competencia para conservación de zonas, no tiene ninguna relación con el derecho internacional humanitario, pues como se ha afirmado en líneas anteriores, no es la existencia de una instalación militar la que genera la aplicación de existencia de superficies de despeje, en tanto que ellas son la consecuencia del desarrollo de la infraestructura aeroportuaria, lo cual evidencia una incongruencia entre la motivación específica y el objeto del proyecto de ley.

Para finalizar, se solicita respetuosamente tener presente la posición de la entidad como autoridad aeronáutica encargada de reglamentar la actividad.

Atentamente,

  
**CAMILO ANDRÉS GARCÍA GIL**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Camilo Andrés García Gil – Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Luz Daniela Orrego Fernández – Contratista Oficina Asesora Jurídica  
Carolina Camacho Bolívar – Contratista Grupo Asistencia Legal

## DETERMINACIÓN DE LAS SUPERFICIES LIMITADORAS DE OBSTÁCULOS

### Superficies limitadoras de obstáculos

La evaluación de conceptos de alturas para las construcciones y proyectos urbanísticos aprobados en las inmediaciones de un aeropuerto civil o militar, se determinan de acuerdo con el cumplimiento con la normatividad internacional adoptada por el Estado Colombiano y las normas internas que regulan las superficies limitadoras de obstáculos (SLO), y sobre la afectación actual y futura que esto representa para la operación aérea y riesgos inminentes.

### Objetivos

El objetivo principal de mantener las superficies limitadoras de obstáculos sin penetración de algún objeto es preservar la seguridad de las aeronaves en las fases de aproximación y despegue, particularmente en casos fortuitos cuando se llegara a presentar una emergencia, es allí cuando la aeronave requiere que estas superficies puedan salvaguardar las trayectorias de vuelo sin producir una colisión contra cualquier obstáculo que se halle en el espacio aéreo cercano a un aeropuerto.

### Riesgos de calcular mal las superficies limitadoras de obstáculos:

Independientemente del tipo de actividad para la cual fue diseñada una aeronave por la casa fabricante (aviación Comercial, aviación de instrucción, aviación general, aviación militar, etc.), si esta sufriera una emergencia como por ejemplo falla de motor en el despegue y no tuviera el espacio aéreo libre de obstáculos para poder sortear su emergencia, se generaría un inminente **Riesgo de colisión** entre la aeronave con problemas técnicos y el obstáculo artificial (Construcción o antena).

### Consecuencias de calcular mal las superficies

La colisión entre una aeronave y una construcción en cercanías a un aeródromo, independientemente cual sea el objeto de explotación, genera consecuencias fatales como pérdida de vidas humanas que naturalmente no tienen reparación alguna y pérdidas económicas.

Por todo lo anterior la autoridad aeronáutica colombiana no concibe modificar los artículos Art. 1823 y Art. 1824 del código del comercio, toda vez que al entregar esta responsabilidad a una entidad que no posee los argumentos técnicos y científicos en términos aeronáuticos,

podría estar incurriendo en imprecisiones al momento de permitir edificaciones con alturas que puedan atentar contra la vida y bienes de las personas que transitan en las aeronaves, así como de las personas que habitan estos edificios cercanos a un aeropuerto.

**Sustento legal:**

\*Anexo 14 a la Convención sobre Aviación Civil Internacional – Volumen 1 “Diseño y Operaciones de aeródromos”.

\*Documento No.9137 de la OACI - Manual de Servicios de Aeropuertos - Parte 6 "Limitación de obstáculos".

\*Reglamentos Aeronáuticos de Colombia parte 14 “AERODROMOS, AEROPUERTOS Y HELIPUERTOS”.

\*Reglamentos Aeronáuticos de Colombia Parte 204 "CARTAS AERONÁUTICAS"

Cordialmente,

***Freddy Hernán Celis***

ATCO/Diseñador Procedimientos

***Jairo Andrés Ortiz***

FAC