



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN B**

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 30 de noviembre de 2023

**Radicado:** 25000-23-26-000-2010-00337-01 (54715)  
**Demandante:** Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – Ideam  
**Demandada:** Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil  
**Referencia:** Reparación directa

*Temas: reparación directa – enriquecimiento sin causa – fuentes de las obligaciones – incumplimiento de un deber normativo – caducidad de la acción.*

*Síntesis del caso: la entidad demandante solicitó la declaratoria de la responsabilidad patrimonial y, en subsidio, la declaratoria del enriquecimiento sin causa, por la falta de pago de la prestación del servicio de información meteorológica que le presta a la demandada.*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, el 19 de marzo de 2015, que declaró probada, de oficio, la caducidad de la acción<sup>1</sup>.

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

## 1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Sentencia recurrida – 1.4. Recurso de apelación y trámite relevante en segunda instancia

### 1.1. Posición de la parte demandante

1. El 27 de mayo de 2010 el Ideam presentó una **demand**a, en ejercicio de la **acción de reparación directa**, en contra de la Aerocivil, con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

*“Primera: Que la UAEAC-AEROCIVIL ha venido siendo usuaria permanente de los servicios de información meteorológica que le suministra la demandante desde el año 1994.*

---

<sup>1</sup> El Consejo de Estado es **competente** para conocer los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo (CCA).

Radicado: 25000-23-26-000-2010-00337-01 (54715)  
Demandante: Ideam  
Demandada: Aerocivil  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revocar la decisión

---

*Segunda: Que la demandada en su calidad de usuaria ha debido disponer y asignar recursos económicos conforme lo establece el Artículo 33 del Decreto 1277 del 21 de junio de 1994 para cancelar o pagar el costo año a año de dichos servicios.*

*Tercera: Que la UAEAC-AEROCIVIL se viene absteniendo desde el año de 1994 a la fecha de disponer o asignar recursos presupuestales para reconocer o pagar a la demandante los servicios de información meteorológica que le suministra la demandante, con lo cual se le ha causado un perjuicio patrimonial a la demandante.*

*Como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene a la UAEAC-AEROCIVIL*

*Cuarta: A pagar a la demandante, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la suma que se establezca en el presente proceso como correspondiente al costo del suministro de la información meteorológica que le ha sido suministrada año a año desde el 1994 [...].”*

*Octava: mientras sea usuaria de los servicios de información a hacer en adelante los trámites presupuestales necesarios para en consecuencia cancelar en el futuro a la UAEAC-AEROCIVIL el costo de los mencionados servicios mientras siga siendo usuaria de los servicios de la demandante.*

[...]

#### SUBSIDIARIAS

*En subsidio de las anteriores pretensiones, se solicita a la judicatura se hagan las siguientes declaraciones y condenas:*

*Primera: Que la UAEAC-AEROCIVIL se ha enriquecido al no sufragar a favor de la demandante IDEAM las sumas correspondientes a los costos en que esta incurre para el suministro de información meteorológica a aquella, a la vez que obtiene ingresos de sus propios usuarios mediante el cobro a éstos de la llamada tasa aeroportuaria que entre otros costos cubre los del suministro de información meteorológica aeronáutica*

*Segunda: Que atendiendo principios generales del derecho se hace necesario corregir dicho desequilibrio. [...].”*

2. En la **demanda**<sup>2</sup>, la parte actora fundamentó sus pretensiones en los siguientes **hechos**:

3. 1) El 5 de marzo de 1990, el Instituto Colombiano de Hidrología y Meteorología -HIMAT- y el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil suscribieron un “*acuerdo interinstitucional*” en materia de información meteorológica aeronáutica, de conformidad con las normas de la Organización Meteorológica Mundial -OMM- y de la Organización de la Aviación Civil Internacional -OACI-.

4. 2) La Ley 99 de 1993 creó el Ideam como un establecimiento público de carácter nacional, encargado de obtener, almacenar, analizar, estudiar, procesar y divulgar información básica sobre meteorología.

---

<sup>2</sup> Folios 2-28 y 113-135 del cuaderno principal I.

Radicado: 25000-23-26-000-2010-00337-01 (54715)  
Demandante: Ideam  
Demandada: Aerocivil  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revocar la decisión

5. 3) El 21 de mayo de 2002, el Ideam y la Aerocivil suscribieron un "convenio marco interadministrativo" cuyo objeto consistió en "aunar esfuerzos para desarrollar actividades en diferentes aspectos propios de las funciones de los contratantes; garantizar el desarrollo del servicio de meteorología en forma continua, confiable, oportuna, de buena calidad y segura, y finalmente la ejecución de un programa de inversiones para evitar la duplicidad de esfuerzos, medios o recursos". Según afirmó la parte demandante, el "acuerdo fue abandonado por las partes; no se perfeccionó y, por ende, 'adolece del fenómeno de inejecutabilidad'".

6. 4) El Ideam, desde su creación, "de manera continuada e ininterrumpida ha venido prestándole a la demandada el servicio de elaboración y suministro de datos meteorológicos" en 27 aeropuertos del país.

7. 5) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 1277 de 1994, el uso de los servicios de elaboración y suministro de la información meteorológica debe tener una contraprestación dineraria a favor del Ideam. Ese mismo artículo establece que las entidades deben disponer y asignar recursos económicos, en cada vigencia presupuestal, destinados a cubrir el costo de los servicios prestados. Según agregó la parte actora, la tasa aeroportuaria que la Aerocivil cobra a los usuarios tiene por objeto recuperar el costo del uso de la infraestructura y sus servicios asociados.

8. 6) La entidad demandante afirmó que ha requerido "de diferentes formas a la demandada para que efectúe el pago del costo de los servicios de los que ella viene siendo usuaria". Añadió que el incumplimiento de la obligación, impuesta por el marco normativo, de pagar los servicios meteorológicos prestados, ha "menoscabado el patrimonio" del Ideam y lo seguirá haciendo hasta tanto se proceda al pago.

9. 7) Indicó que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto de 1 de noviembre de 2006, precisó que "la Aeronáutica Civil, como entidad estatal que es, está obligada por el artículo 33 del Decreto 1277 de 1994, a incluir en el presupuesto, los recursos que demande la prestación, por parte del IDEAM, de los servicios sobre información meteorológica"

## 1.2. Posición de la parte demandada

10. La Aerocivil **contestó la demanda**<sup>3</sup> y se opuso a las pretensiones. Según afirmó, de conformidad con el párrafo del artículo 35 del Decreto 1277 de 1994, el Ideam asumió las tareas que antes realizaba el Himat en lo relativo a los servicios meteorológicos aeronáuticos.

---

<sup>3</sup> Folios 147-167 del cuaderno principal I.

11. Sostuvo que el Convenio de 5 de marzo de 1990 existía y era vinculante, de tal manera que la relación entre las entidades estaba basada en lo dispuesto por ese Convenio y no en el Convenio celebrado el 1 de mayo de 2002, último que era *“inoperante”*.

12. En aplicación del Convenio de 1990, el Ideam, *“voluntariamente y aceptando la contraprestación allí establecida a título gratuito”*, ha prestado el servicio en 27 de los aeropuertos del país. Afirmó que *“la Aeronáutica Civil ha puesto a disposición del Ideam los equipos de última tecnología para esa labor”*, equipos meteorológicos aeronáuticos de propiedad de la demandada.

13. Para la demandada, comoquiera que las obligaciones del Ideam son las contenidas en el Convenio de 5 de marzo de 1990, *“no existe obligación diferente en la cual se comprometa a realizar pago alguno”*. Aseveró que el Convenio implica que se intercambien servicios, por lo que el *“saldo final y balance entre las entidades es de cero pesos”*. Indicó que *“todo lo que exceda es un hecho discrecional del Ideam no pedido por la Aerocivil”*.

14. Como respuesta a los requerimientos del Ideam, la entidad demandada le ha informado a la parte actora que no acepta el cobro, que se limita a cumplir lo dispuesto por el Convenio y que, si la entidad demandante desea, *“bien puede retirarse de los Aeropuertos”*.

15. Agregó que no existía *“perjuicio patrimonial al Ideam ya que todos los costos y gastos en el que este incurre han sido sufragados por la Nación vía presupuesto que cada año y sin falta se le asigna para su operación [...] los ingresos van al tesoro público, quien los administra, las dos instituciones tienen el mismo dueño, la Nación”*.

16. La entidad presentó la excepción de prescripción de cobro de los servicios comprendidos entre 1994 y 2006, *“por lo que [...] un eventual fallo condenatorio”* debía tener en cuenta estas prescripciones.

### **1.3. Sentencia recurrida**

17. El 19 de marzo de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión declaró, de oficio, la caducidad de la acción.

18. El Tribunal consideró que la caducidad se debía contar desde que la *“entidad demandante tuvo conocimiento del daño”*. Toda vez que se

Radicado: 25000-23-26-000-2010-00337-01 (54715)  
Demandante: Ideam  
Demandada: Aerocivil  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revocar la decisión

evidenciaban varias fechas sobre el conocimiento referido, el conteo se debía efectuar desde el 1 de noviembre de 2006, cuando el Consejo de Estado resolvió la consulta sobre si la Aerocivil estaba obligada a cancelar al Ideam los servicios prestados. Asimismo, se debía tener en cuenta el silencio administrativo negativo, que operó el 23 de mayo de 2007, luego de que trascurrieran 3 meses desde que la entidad demandante presentó, sin respuesta, una cuenta de cobro a la Aerocivil.

#### 1.4. Recurso de apelación y trámite relevante en segunda instancia

19. El 27 de abril de 2015 la parte actora presentó **recurso de apelación**<sup>4</sup>, en el que afirmó que la omisión administrativa de la entidad demandada era “*de carácter permanente y continuada, sin solución de continuidad por más de veinte años*”. Invocó jurisprudencia del Consejo de Estado para indicar que la caducidad de la acción se debía contar desde que cesa el daño. En este caso, como no ha cesado la omisión, no había lugar a declarar la caducidad de la acción de reparación directa.

20. De aceptarse la posición del Tribunal sobre la caducidad, esta no podía predicarse de los dos años anteriores a la interposición de la demanda, esto es, 2008-2010, ni de los posteriores hasta que se produzca una decisión en firme sobre este asunto. En todo caso, se debían resolver las pretensiones subsidiarias relativas al enriquecimiento sin causa.

21. En la oportunidad para **alegar de conclusión** la Aerocivil insistió en sus argumentos expuestos a lo largo del proceso y agregó que el Ideam debió intentar una demanda de controversias contractuales y no la de reparación directa. Añadió que no “*se esta[ba] enriqueciendo con el cobro de la tasa aeroportuaria*”, pues esa tasa tiene por destino los concesionarios que explotan los terminales aéreos. La entidad demandante, por su parte, puntualizó que ningún convenio (ni el de 1990 ni el de 2002) podía modificar el mandato contenido en el artículo 33 del Decreto 1277 de 21 de junio de 1994, por lo que los servicios prestados “*no podían volverse por acuerdo entre prestadora u usuaria gratuitos u objeto de contraprestación alguna diferente*”. Añadió que, al momento de presentar los referidos alegatos de conclusión (25 de septiembre de 2018), la entidad demandada seguía sin “*dar cumplimiento a su obligación de pago*”<sup>5</sup>. El Ministerio Público guardó silencio<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Folios 524-536 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>5</sup> Folios 567-634 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>6</sup> Folio 635 del cuaderno del Consejo de Estado.

## 2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Sobre la condena en costas

### 2.2. Análisis sustantivo

22. La Sala **revocará** la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada en lo que respecta a las pretensiones sobre las que no operó la caducidad de la acción. Lo anterior, en atención a la naturaleza de la obligación y al incumplimiento de la entidad demandada de disponer y asignar los recursos económicos, destinados a cubrir el costo de los servicios meteorológicos prestados.

23. Está probado en el proceso, y no lo discuten las partes, que el Ideam ha prestado de manera ininterrumpida servicios de información meteorológica a la Aerocivil desde 1994. Las partes también están de acuerdo sobre la inexistencia del Convenio de 2002 (esto a pesar de las diferentes calificaciones jurídicas que le dieron las partes: *convenio fallido, inoperante, inejecutable, que nunca se perfeccionó*). Por el contrario, en lo que no están de acuerdo es que la prestación del servicio de información meteorológica deba tener una contraprestación dineraria, toda vez que, mientras que, para la entidad demandada, este servicio se presta a gratuidad con fundamento en el Convenio celebrado en 1990; para la entidad demandante, de conformidad con el Decreto 1277 de 21 de junio de 1994, todos los usuarios de los servicios de información meteorológica (incluida la Aerocivil) deben pagarlos al Ideam.

24. En el expediente obra el Convenio de 5 de marzo de 1990<sup>7</sup>. Se decretaron y practicaron los testimonios de ingenieros meteorológicos y meteorólogos que prestaban sus servicios al Ideam<sup>8</sup> y de la Secretaria Técnica del Consejo Directivo del Ideam<sup>9</sup>, así como dos dictámenes periciales: uno presentado por una ingeniera industrial para la “*exhibición de documentos*” con el objeto de constatar la forma en la que la Aerocivil “*se ha servido de la información meteorológica que le ha suministrado el Ideam*”<sup>10</sup>, y el otro por parte de una economista, con el objeto de que se estableciera “*la suma correspondiente a los costos en los que ha incurrido la demandante para la prestación de los servicios de suministro de información meteorológica*”<sup>11</sup>.

25. Para la solución del caso se debe tener presente que la existencia de la obligación que disputan las partes puede tener una fuente diversa, bien en un convenio celebrado por las entidades; bien con ocasión del daño causado por la “*omisión de un deber legal*” de la demandada de reconocer, apropiarse

---

<sup>7</sup> Folios 140-157 del cuaderno 2 de pruebas del Tribunal.

<sup>8</sup> Folios 179-187 del cuaderno 2 de pruebas del Tribunal.

<sup>9</sup> Folio 205-207 del cuaderno principal II.

<sup>10</sup> Folios 399-410 del cuaderno principal II.

<sup>11</sup> Cuadernos 1 y 2 del dictamen pericial.

Radicado: 25000-23-26-000-2010-00337-01 (54715)  
Demandante: Ideam  
Demandada: Aerocivil  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revocar la decisión

los recursos y pagar los servicios prestados; o bien por el enriquecimiento sin causa. La definición de la naturaleza y origen de la obligación en disputa resulta fundamental en este caso pues tiene un impacto diferencial frente a lo que se debe resolver, a la institución jurídica que disciplina el conflicto entre las partes, a la forma en la que se encausan y resuelven las pretensiones y a la oportunidad para presentar la demanda. Por ello, esclarecer la naturaleza de la obligación incumplida es un requisito previo para el análisis de los demás elementos<sup>12</sup>.

26. En atención a las pretensiones principales y a la contestación de la demanda, corresponde analizar si la obligación que se considera incumplida tiene origen en el Convenio celebrado por las entidades o tiene un fundamento normativo diverso. En el entendido de que solo tendría lugar el estudio de las pretensiones subsidiarias, relativas al enriquecimiento sin causa, si no prosperan las pretensiones principales relativas a la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, esta Sala estudiará, en su orden, las obligaciones relacionadas con el Convenio y la responsabilidad patrimonial del Estado por la omisión alegada por la parte actora.

27. El “*Convenio sobre meteorología aeronáutica*” celebrado entre el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil (DAAC) y el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (Himat) fue suscrito el 5 de marzo 1990. Dentro de las obligaciones generales (artículo 2) se evidencian: “*b) la prestación del servicio de meteorología aeronáutica se realizará de maneja compartida entre las entidades suscribientes, de acuerdo con las necesidades de cada uno de los aeropuertos del país [...]*”. Además de las obligaciones generales se pactaron unas obligaciones específicas (artículo 3) que incluían, para el caso del DAAC: “*c) suministrar la información meteorológica requerida por el INSTITUTO*” y “*h) facilitar al INSTITUTO los espacios necesarios para la prestación del servicio meteorológico aeronáutico en los aeropuertos que lo requieran [...]*”. Mientras que el HIMAT se comprometió a: “*a) suministrar la información y asesoramiento requerido por el DEPARTAMENTO en meteorología aeronáutica*”.

28. La vigencia, continuidad y obligatoriedad del Convenio de 1990 resulta disputada porque las dos entidades que lo suscribieron fueron liquidadas y reformadas, además porque la Ley 99 de 1993 le asignó al Ideam las funciones que antes tenía a cargo el Himat y porque el Decreto 1277 de 1994, en el párrafo del artículo 35, señaló que el Ideam “[...] *asumirá las tareas que, en convenio con la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, antes*

---

<sup>12</sup> A falta de un desarrollo de una teoría general de las obligaciones en derecho público (ausencia que ha sido puesta de presente por una parte importante de la doctrina administrativa), se suele acudir al artículo 1494 del Código Civil para identificar las fuentes diversas de las obligaciones. Cf. CHEVALLIER, Jacques, “L’obligation en droit public”, en: *Archives de philosophie du droit*, t. 44, 2000, pp. 179-194 y WALINE, Marcel, *Traité élémentaire de droit administrative*, 5ª ed., Librairie du Recueil Sirey, París, 1950.

Radicado: 25000-23-26-000-2010-00337-01 (54715)  
Demandante: Ideam  
Demandada: Aerocivil  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revocar la decisión

Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, DAAC, realizaba el Himat". No obstante, al margen de la continuidad del Convenio, lo cierto es que en él no se advierte una obligación en cabeza del Himat (ahora Ideam) de prestar los servicios de información meteorológica de forma gratuita, en la manera en la que lo afirmó la Aerocivil. La entidad demandada no identificó cuál es la obligación que daría lugar a la prestación gratuita de los servicios y, de la lectura del Convenio, tampoco se advierte la gratuidad alegada.

29. Por el contrario, a diferencia de lo afirmado por la Aerocivil, existe una obligación de origen legal, contenida en el artículo 33 del Decreto 1277 de 1994, expedido en virtud de las facultades que le fueron concedidas al Presidente de la República en el artículo 116 de la Ley 99 de 1993, que fue establecida en los siguientes términos (se transcribe):

**"Artículo 33. Ingresos por servicios a entidades públicas.** Las entidades estatales, de cualquier orden y naturaleza, usuarias de los servicios del Ideam, deberán disponer y asignar recursos económicos, en cada vigencia presupuestal, destinados a cubrir el costo de los servicios prestados".

30. Sobre el contenido y alcance de esta obligación, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto de 1 de noviembre de 2006, radicado 1785, concluyó (se transcribe): "1. La expresión 'usuarias del servicio del Ideam' contenida en el inciso segundo del artículo 33 del Decreto 1277 de 1994, en armonía con el parágrafo del artículo 35 del mismo decreto, incluye a la Aerocivil [...] 2. La Aerocivil, como entidad estatal que es, está obligada por el artículo 33 del Decreto 1277 de 1994, a incluir en su presupuesto los recursos que demanda la prestación, por parte del IDEAM, de los servicios sobre la información meteorológica".

31. En atención a la citada obligación normativa, es claro que la Aerocivil debe disponer y pagarle al Ideam el costo de los servicios prestados de información meteorológica; sin embargo, se ha rehusado a hacerlo, incluso después de que la Sala de Consulta y Servicio Civil concluyera que esa entidad también estaba obligada, en los términos del Decreto 1277 de 1994. A 2018, la obligación seguía siendo incumplida, según lo indicó la entidad demandante en los alegatos de conclusión que presentó en el transcurso de esta instancia.

32. Una vez dilucidada la fuente de la obligación y su incumplimiento, se advierte que la caducidad de la acción sobre la que el Tribunal soportó la decisión de primera instancia es predicable de la omisión de la obligación de apropiar los recursos desde 1995 (año posterior a la expedición del Decreto 1277 de 1994); sin embargo, solo corresponde su estudio hasta dos años antes de la presentación de la demanda. Esto, toda vez que, si bien no se trata de un daño continuado, es una obligación legal que se ha incumplido cada vez que, en una vigencia presupuestal, la Aerocivil, como usuaria de los servicios

Radicado: 25000-23-26-000-2010-00337-01 (54715)  
Demandante: Ideam  
Demandada: Aerocivil  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revocar la decisión

---

del Ideam, dejó de disponer y asignar recursos económicos para cubrir el costo de los servicios.

33. En atención a lo dispuesto por el artículo 346 de la Constitución, a las disposiciones pertinentes del Estatuto Orgánico del Presupuesto sobre el principio presupuestal de anualidad del gasto (artículo 14) y al deber de presentación anual del presupuesto, las apropiaciones y disposición de recursos por parte del Aerocivil para atender sus obligaciones relativas al pago de los servicios del Ideam deben ser efectuadas en cada vigencia presupuestal, esto es, en cada año.

34. La demanda fue presentada el 27 de mayo de 2010 y se dirigió a obtener la declaratoria de responsabilidad por la *"omisión de un deber legal"* en el que ha incurrido la demandada desde 1994. De conformidad con el artículo 136 numeral 8 del CCA, la reparación directa caduca *"al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa"*. La omisión endilgada a la Aerocivil ha ocurrido en cada vigencia presupuestal y se concreta cuando, tras la preparación del proyecto del presupuesto anual de rentas y gastos y su presentación al Congreso de la República y posterior aprobación, se incumple la obligación referida. Por ello, esta Sala solo se pronunciará sobre lo relativo a la omisión de disposición y asignación de los recursos a partir del 2008, habida cuenta de que, frente a los años anteriores operó la caducidad de la acción.

35. Los testimonios practicados de los ingenieros meteorólogos al servicio del Ideam dejan claro que esa entidad tiene un grupo especializado que presta el servicio de meteorología de aviación aeronáutica. También se evidencia que la entidad tiene en su nómina un grupo de personas de dedicación exclusiva con asiento en los aeropuertos, que tiene por objeto la prestación de los referidos servicios.

36. En relación con los perjuicios que ha sufrido el patrimonio del Ideam, durante el trámite de la primera instancia se practicó un dictamen pericial que tuvo por objeto determinar los costos en los que ha incurrido la entidad demandante para la prestación de los servicios meteorológicos desde 1994. El dictamen tuvo en cuenta diversos elementos: las nóminas y su correspondiente *"carga prestacional"* entre 1994 y julio de 2013; el cálculo del porcentaje de participación del valor total de la nómina del Ideam que corresponde a los servicios prestados a la Aerocivil, el cual se estimó en 78,2%; también se calculó el valor de los equipos técnicos en cada dependencia, los equipos encontrados en los *"jardines"* de cada aeropuerto y los *"equipos de oficina"*; de igual manera se calcularon los servicios de agua, luz, telecomunicaciones, cafetería y vigilancia en los 27 aeropuertos.

Radicado: 25000-23-26-000-2010-00337-01 (54715)  
Demandante: Ideam  
Demandada: Aerocivil  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revocar la decisión

37. Mientras que unos de los ingenieros meteorólogos especializados señaló en su testimonio que la información producida por el grupo especializado del Ideam tenía por destinatario exclusivo la Aerocivil, el dictamen pericial individualizó unos productos meteorológicos de uso exclusivo de esa entidad y otros de uso compartido. Esta consideración y la forma agregada en la que se presentó la información del dictamen pericial (desde 1994) no permite individualizar la afectación patrimonial del Ideam desde el 2008 en adelante.

**“TOTAL SERVICIOS PRESTADOS POR EL IDEAM A LA AEROCIVIL DE ENERO DE 1994 A JULIO DE 2013”<sup>13</sup>**

CONCEPTO	VALOR \$	PREGUNTA N°
VALOR DE LA NÓMINA	92.642.310.666	1, 2 Y 3
EQUIPOS DE OFICINA EN LOS AEROPUERTOS	799.282.321	4
PAPELERÍA INSUMOS Y DOTACIONES	15.117.806.451	6
EQUIPOS EN EL JARDÍN	3.066.160.909	8
<b>TOTAL SERVICIOS PRESTADOS POR EL IDEAM</b>	<b>\$111.635.560.347</b>	

**“EL VALOR TOTAL DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL IDEAM A LA AEROCIVIL DE ENERO DE 1994 A JULIO DE 2013 ASCIENDE A LA SUMA DE CIENTO ONCE MIL SEISCIENTOS VEINTICINCO MILLONES CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$111.635.560.347) ACTUALIZADOS A DICIEMBRE 31 DE 2013”**

38. Como se observa, la valoración conjunta de las pruebas no permite establecer cuál es el valor específico de los servicios de información meteorológica prestados por el Ideam a la Aerocivil durante los años 2008 y siguientes. En consecuencia, una vez identificado el daño, procede efectuar una condena en los términos del artículo 172 del CCA, habida cuenta de que la condena al pago de perjuicios se debe hacer en forma genérica, “cuando su cuantía no hubiera sido establecida en el proceso”.

39. En los términos del artículo 172 del CCA, las bases para la liquidación incidental deben tener como soporte el valor real de los servicios meteorológicos efectivamente prestados por la entidad entre los años 2008 a 2018 (o hasta la fecha de la presente Sentencia, en caso de que la Aerocivil continuara desde entonces incumpliendo su obligación), con fundamento en el valor de los servicios a precios de mercado, que deberá considerar: 1) el porcentaje de la nómina y la carga prestacional que se ve afectada por la prestación del servicio de información meteorológica que tiene como destinataria la Aerocivil; 2) el valor de los equipos y su participación porcentual anual (teniendo en cuenta su depreciación), en la medida en que sean propiedad del Ideam o que hayan sido dispuestos por esa entidad para su prestación; 3) así como los materiales y demás elementos necesarios para la prestación del servicio meteorológico. La tasación de los perjuicios deberá tener en cuenta, en todo caso, que la materia prima para su prestación no es

<sup>13</sup> Cuadros recuperados del dictamen pericial. Cuadernos 1 y 2 del dictamen pericial.

Radicado: 25000-23-26-000-2010-00337-01 (54715)  
Demandante: Ideam  
Demandada: Aerocivil  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revocar la decisión

igual, ni corresponde en su totalidad con el servicio de información meteorológica prestado, y que el cálculo debe atender a los servicios de información meteorológica que tienen como destinataria (exclusiva, principal o parcial) la Aerocivil.

40. Finalmente, la parte actora solicitó que se declarara que, mientras que la Aerocivil fuera *“usuaria de los servicios de información [debía] hacer en adelante los trámites presupuestales necesarios para en consecuencia cancelar [...] el costo de los mencionados servicios”*. En atención a la petición de la entidad demandante y a la concepción general de la reparación integral del daño<sup>14</sup>, procede efectuar la correspondiente declaración, lo cual se hará en la parte resolutive de esta Sentencia.

## 2.2. Sobre la condena en costas

41. La Sala se abstendrá de condenar en costas, pues no se configuran los supuestos del artículo 171 del CCA.

## 3. DECISIÓN

42. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE:

**REVOCAR** la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, de 19 de marzo de 2015, que declaró probada, de oficio, la caducidad de la acción y, en su lugar:

**PRIMERO: DECLARAR RESPONSABLE** a la Aerocivil por la omisión administrativa de disponer y asignar los recursos para cubrir el costo de los servicios meteorológicos prestados por el Ideam, en los términos expuestos en la parte considerativa de esta Sentencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** a la Aerocivil a pagar al Ideam los perjuicios patrimoniales, de conformidad con la condena genérica establecida y las bases referidas en la parte considerativa de esta Sentencia, con arreglo a las cuales se deberá efectuar la liquidación incidental.

---

<sup>14</sup> Ley 446 de 1998, artículo 16. *“Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales”*.

Radicado: 25000-23-26-000-2010-00337-01 (54715)  
Demandante: Ideam  
Demandada: Aerocivil  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revocar la decisión

---

**TERCERO: ORDENAR** a la Aerocivil que, en lo sucesivo, en coordinación con el Ideam, disponga y asigne los recursos económicos, en cada vigencia presupuestal, destinados a cubrir el costo de los servicios meteorológicos que le son prestados por parte del Ideam, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 1277 de 1994.

Por Secretaría, una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Firmado electrónicamente  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Salvamento de voto

Firmado electrónicamente  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, treinta (30) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

**Magistrado ponente:** ALBERTO MONTAÑA PLATA  
**Expediente:** 25000-23-26-000-2010-00337-01 (54.715)  
**Demandante:** INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS  
AMBIENTALES - IDEAM  
**Demandado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA  
CIVIL - AEROCIVIL  
**Medio de control:** ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

### SALVAMENTO DE VOTO

Como lo expresé en la discusión en Sala, respetuosamente manifiesto mi disenso frente a la decisión adoptada por la mayoría de la Sala de revocar la sentencia de primer grado y declarar la responsabilidad de la Aerocivil por la omisión administrativa de disponer y asignar los recursos para cubrir el costo de los servicios meteorológicos prestados por el Ideam, con apoyo en el siguiente razonamiento:

1) El 5 de marzo de 1990, el entonces Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil – DAAC (hoy Aerocivil) y el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras – Himat (hoy Ideam) celebraron un convenio con el fin de *“brindar un servicios técnico y eficiente a los usuarios, compañías exploradoras y tripulaciones de transporte aéreo en materia de información meteorología aeronáutica (...)”*, negocio jurídico en el que el DAAC asumió entre otras obligaciones, *“la facturación y cobro de los servicios meteorológicos aeronáuticos”* (fls. 3 a 20 cdno. no. 2).

2) El 21 de mayo de 2002, el Ideam y la Aerocivil suscribieron el convenio no. 0127, con el objeto de *“aunar esfuerzos para desarrollar conjuntamente las actividades de interés común de diferentes aspectos propios de las funciones de las dos instituciones”* (fls. 21 a 28 *ibidem*) y expresamente, en la cláusula segunda establecieron que mediante anexo aprobarían conjuntamente los aportes que cada entidad haría para el desarrollo del convenio, pero hasta el momento en el que fueran aprobados los referidos anexos, las partes asumieron que su relación se seguía rigiendo por el convenio suscrito el 5 de marzo de 1990, de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo de la cláusula décima tercera del convenio no.

0127<sup>1</sup>.

3) Considero que en el presente asunto, la acción procedente era la de controversias contractuales, pues, lo reclamado por la entidad demandante era el pago de unas sumas de dinero por concepto de la prestación del servicio de meteorología aeronáutica objeto del convenio interadministrativo no. 0127 de 2002, en virtud del cual surge la inconformidad de la parte actora que luego de varios requerimientos a la Aerocivil, para la fecha de presentación de la demanda no había recibido pago alguno por los servicios suministrados.

4) El material probatorio que obra en el expediente permite determinar de manera fundada, idónea y suficiente la existencia de una relación contractual entre el Ideam y la Aerocivil, razón por la cual, los reproches concernientes a la supuesta falta de pago debieron surtirse por el cauce procesal de la acción de controversias contractuales, con el propósito de que se establezca eventualmente la responsabilidad de la entidad demandada por un supuesto incumplimiento de sus obligaciones, concretamente por la falta de pago de los servicios brindados por el Ideam a la Aerocivil.

5) Por lo expuesto, se imponía revocar la sentencia apelada, para en su lugar, declarar probada, de oficio, la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción e inhibirse de resolver el fondo de la controversia, pues, la fuente o causa del daño cuya reparación se pretende con la demanda está constituida por el incumplimiento de la obligación consistente en el pago del servicio de meteorología aeronáutica que la Aerocivil adquirió con el Ideam con la suscripción del convenio no. 0127 de 2002.

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

*Constancia. la presente aclaración de voto fue firmada electrónicamente por el magistrado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.*

---

<sup>1</sup> El párrafo de la cláusula décima tercera del convenio no. 0127 de 2002 dispone lo siguiente: *Parágrafo: "Para no afectar la prestación de los servicios que hoy viene realizando el IDEAM y hasta el momento en el cual el Comité Directivo apruebe los anexos que redefinirán la prestación de estos servicios se seguirán rigiendo por lo pertinente del convenio del 5 de marzo de 1990, dichos anexos deberán estar vigentes a más tardar un año a partir de la firma del presente"* (fls. 20 a 28 cdno. no. 2 de pruebas).