Sentencia C-224/11

DECRETO LEGISLATIVO DE SUSPENSION DE RESTRICCION DE OPERACION DE LAS PISTAS DE AEROPUERTOS NACIONALES E INTERNACIONALES EN EL TERRITORIO NACIONAL-Es un ejercicio constitucionalmente admisible de las competencias del Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la crisis invernal

La medida de emergencia consistente en la suspensión de restricciones horarias a la operación aérea de índole ambiental, es un ejercicio constitucionalmente admisible de las competencias del Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y económica ocasionada por la crisis invernal. Ello en tanto es un instrumento adecuado para conjurar dicha crisis y, en especial, impedir la extensión de los efectos, que para el caso versan acerca de las graves restricciones al transporte de carga y pasajeros en condiciones de normalidad, al igual que el aumento de los riesgos para la operación aérea nacional.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Carácter formal y material

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fuentes normativas/CONTROL CONSTITUCIONAL DE MEDIDAS EXCEPCIONALES-Requisitos constitucionales

DECRETO LEGISLATIVO DE SUSPENSION DE RESTRICCION DE OPERACION DE LAS PISTAS DE AEROPUERTOS NACIONALES E INTERNACIONALES EN EL TERRITORIO NACIONAL-Contenido y alcance

MODIFICACION DE LICENCIA AMBIENTAL-Regulación/ MODIFICACION DE LICENCIA AMBIENTAL-Requisitos

DECRETO LEGISLATIVO DE SUSPENSION DE RESTRICCION DE OPERACION DE LAS PISTAS DE AEROPUERTOS NACIONALES E INTERNACIONALES EN EL TERRITORIO NACIONAL-Finalidad de la medida

DECRETO LEGISLATIVO DE SUSPENSION DE RESTRICCION DE OPERACION DE LAS PISTAS DE AEROPUERTOS NACIONALES E INTERNACIONALES EN EL TERRITORIO NACIONAL-La afectación derivada por contaminación auditiva en las localidades circundantes a los aeródromos, no resulta intensa de modo que se torne en insoportable

Expediente: RE-182

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 4822 de 2010 “por el cual se suspenden restricciones para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales e internacionales en el territorio nacional, y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional.”

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de marzo de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 7 y el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante comunicación del 30 de diciembre de 2010, el Presidente de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 de la Carta Política, remitió a la Corte copia auténtica del Decreto 4822 del 29 de diciembre de 2010, “por el cual se suspenden restricciones para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales e internacionales en el territorio nacional, y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional.” Ello con el fin que se adelantara el control oficioso de constitucionalidad de que trata la misma disposición superior y el artículo 241-8 C.P.

El texto de la norma objeto de análisis, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 47.938 del 30 de diciembre de 2010, es el siguiente:

DECRETO 4822 DE 2010

(29 de diciembre de 2010)

Por el cual se suspenden restricciones para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales e internacionales en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4580 de diciembre 7 de 2010, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos.

Que de conformidad con lo establecido en dicho Decreto el Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, las medidas que se requieran en desarrollo del presente

estado de emergencia económica, social y ecológica y dispondrá las operaciones presupuestales necesarias.

Que mediante el Decreto 4579 de diciembre 7 de 2010, el Gobierno Nacional declaró la situación de desastre nacional en el territorio nacional, ocasionada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 que alteró el clima nacional desde el comienzo de su formación en el mes de junio de este año, ocasionando en los meses de julio y noviembre las lluvias más intensas y abundantes nunca antes registradas en el país.

Que teniendo en cuenta que por motivo de la condición actual de la red vial nacional, en la cual se presentan derrumbes que han obstaculizado el tráfico terrestre en el país, y que además la movilización de personas y carga por vía terrestre con ocasión de la ola invernal, genera un alto riesgo para la integridad física de las personas y de la carga transportada por la posibilidad de que se presenten nuevos derrumbes de forma intempestiva, se requiere la habilitación de otros medios de transporte que faciliten la movilización de personas y de carga, en especial el tráfico aéreo.

Que los fenómenos meteorológicos adversos, el mantenimiento necesario para sostener la operación de los aeródromos, así como la congestión en el espacio aéreo son elementos que afectan directamente la seguridad operacional y por ende la seguridad de los viajeros, la cual prima sobre otras consideraciones.

Que en atención a que la operación de algunas pistas de los aeropuertos nacionales e internacionales se encuentran con restricciones de horario de tipo ambiental para operar las veinticuatro (24) horas, las cuales se encuentran consagradas en actos administrativos de carácter particular, que no se pueden modificar por el Gobierno Nacional sin adelantar trámites que serían demorados dada la autonomía de las autoridades ambientales regionales y locales y, se hace necesario tomar medidas de carácter expedito que permitan levantar tales trámites y restricciones con el fin de facilitar la movilización aérea de personas y de carga en todo el territorio colombiano.

Que por lo anterior, el Gobierno Nacional adoptará mediante decreto legislativo, medidas que permitan conjurar transitoriamente la situación presentada respecto del transporte de personas y de carga por vía terrestre, orientadas a facilitar la utilización de otros medios de transporte, en especial el aéreo, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. Suspéndase transitoriamente y mediante (sic) dura la emergencia vial en el país las restricciones de horario de tipo ambiental establecidas para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacionales en el territorio nacional.

Parágrafo: El Gobierno Nacional hará bimensualmente una evaluación de la situación del sistema vial nacional y de su impacto sobre la demanda de transporte aéreo. Si de dichas evaluaciones se desprende que el sistema aeroportuario ha regresado a su normalidad operacional, el Gobierno Nacional procederá a restablecer las reglas operacionales que el presente decreto suspende. Con todo, la suspensión de las restricciones aquí decretada no

podrá durar más de seis (6) meses, contados a partir de la expedición del presente decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 29 de diciembre de 2010.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia,

Germán Vargas Lleras.

La Viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

Patti Londoño Jaramillo.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry Garzón.

El Ministro de Defensa Nacional,

Rodrigo Rivera Salazar.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

El Ministro de la Protección Social,

Mauricio Santamaría Salamanca.

El Ministro de Minas y Energía,

Carlos Enrique Rodado Noriega.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Sergio Díaz-Granados Guida.

La Ministra de Educación Nacional,

María Fernanda Campo Saavedra.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Beatriz Elena Uribe Botero.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

Diego Ernesto Molano Vega.

El Ministro de Transporte,

Germán Cardona Gutiérrez.

La Ministra de Cultura,

Mariana Garcés Córdoba.

II. INTERVENCIONES

Mediante Auto del 20 de enero de 2010, el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del asunto de la referencia y decretó la práctica de algunas pruebas, relacionadas con la consecución de argumentos por parte del Ministerio de Transporte sobre el sustento constitucional de la disposición objeto de análisis, indicándose a esa cartera que debía presentar, de manera particular, un estudio sobre las consecuencias que en materia ambiental se generan de la aplicación de la suspensión de que trata el artículo 1º del Decreto 4822/10. En especial, acerca de la afectación por contaminación auditiva que se llegare a generar a los habitantes de las zonas circundantes a los aeropuertos nacionales e internacionales existentes en el territorio nacional. Se indicó, del mismo modo, que para dar respuesta a la solicitud, el Ministerio de Transporte podía contar con la concurrencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pudiéndose presentar informe conjunto sobre la materia.

La providencia en comento determinó que luego de calificadas dichas pruebas, se fijara el proceso en lista, con el fin de garantizar la participación ciudadana en el trámite de constitucionalidad. Tanto en el trámite probatorio como durante el término de fijación en lista, fueron allegadas a la Corte las intervenciones siguientes:

1. Intervención del Ministerio de Transporte

Por intermedio de apoderada judicial, el Ministerio de Transporte presentó a la Corte un grupo de argumentos destinados a defender la exequibilidad de la norma sujeta a examen. El argumento central de la intervención consiste en que la medida de emergencia, referida a la eliminación de los límites horarios para la operación aérea nocturna, es necesaria para hacer frente al aumento significativo del tráfico, derivado de los daños a la infraestructura vial del país. En términos de la intervención, el Decreto tiene como finalidad "... ayudar a una mayor circulación de bienes y personas en el país, por cuanto la emergencia invernal estaba afectando económicamente a las regiones, ya que no estaban llegando los alimentos a ellas, ni tampoco había un normal desplazamiento de la gente por tierra por cuanto la mayoría de las carreteras se encontraban taponadas por derrumbes. (...) La movilidad, tanto en términos de pasajeros como de carga, es un factor determinante para la dinámica económica del país y por tanto también para el orden social en una magnitud regional. El fenómeno de la Niña al que se enfrenta Colombia ha conllevado, en primera instancia, a una emergencia vial que demanda emplear otros medios de transporte tanto para diversos productos como para pasajeros. En segunda instancia, las condiciones meteorológicas no sólo afectan la red vial sino que sus efectos se extienden hasta lograr la restricción de las operaciones de los

aeródromos, lo que conlleva retrasos en las operaciones habituales de las diferentes aerolíneas. || La ampliación del horario de operación de los aeropuertos implica para las aerolíneas el aumento de las posibilidades de dar cumplimiento a las operaciones previstas. De igual forma, ampliando la franja horaria para la movilización de carga y pasajeros vía aérea se entrega al mercado una alternativa para reducir los efectos adversos del clima sobre la economía con motivo de la afectación de la infraestructura vial del país y o por ende del transporte.”

Indica que la medida es necesaria, en tanto la ampliación de los horarios del tráfico aéreo es requerida para contrarrestar los efectos del daño en la infraestructura vial. En este aspecto particular, el Ministerio resalta que la medida impuesta, si bien está dirigida a todos los aeropuertos del país, en donde efectivamente se han presentado aumentos en la operación, está especialmente dedicada al caso particular del Aeropuerto Internacional El Dorado (en adelante AIED), pues es respecto de esta terminal que tiene licencia ambiental con reglas de restricción para la operación aérea, relacionada con el ruido generado al área circundante. Destaca que en relación con los demás aeródromos, estos “... se rigen por la parte Décimo Primera del RAC - Normas Ambientales de Aviación, que fue adoptada mediante el artículo segundo de la Resolución No. 02130 de Junio 7 de 2004.” Agrega sobre el mismo tópico que Colombia es signataria del Convenio de Chicago de la Organización de Aviación Civil Internacional en materia de manejo del ruido derivado de la operación aérea.

Sobre el particular, señala el Ministerio que la Resolución 0745 del 5 de agosto de 1998 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, definió los horarios permitidos para la operación en el AIED, del modo siguiente:

HORARIO

RESTRICCIÓN

PISTA NORTE

6:00 a.m.- 10 p.m.

Operación normal.

10:00 p.m. 6:00 a.m.

No se puede sobrevolar la ciudad de Bogotá, y las operaciones realizadas deben ser de la siguiente manera:

DECOLAJE: Oriente a Occidente.

ATERRIJAJE: Occidente a Oriente.

PISTA SUR

6:00 p.m. 9:00 p.m.

Operación normal.

9:00 p.m. 10:00 p.m.

No se puede sobrevolar la ciudad de Bogotá, y las operaciones realizadas deben ser de la siguiente manera:

ATERRIZAJE: Occidente a Oriente.

Señala que estas restricciones, relevadas por el decreto legislativo objeto de análisis, no son extendibles a otros terminales aéreos. Pone de presente el caso de Medellín, donde no es posible modificar ningún horario de operación, pues las condiciones físicas imposibilitan la operación nocturna. Así, señala el Ministerio que “se limita solamente el Aeropuerto El Dorado, debe aclarársele a la Corte que la Aerocivil solo aplicó el decreto en este Aeropuerto hasta la fecha, si bien lo pudo hacer en otros no lo hizo, las extensiones de horario de algunos aeropuertos fueron puntuales dentro de la normatividad ambiental que los cubre. No hubo abuso de la norma, su uso fue racional.” En ese orden de ideas, el Ministerio determina que el efecto material del decreto fue la ampliación de las operaciones del AIED, a fin de condicionar “... la extensión de la operación en configuración Oriente, es decir hacia la ciudad de Bogotá, ampliándola en una sola hora hasta las 11:00 P.M., teniendo una autorización previamente dada por el Ministerio del Medio Ambiente para los mismos pero con despegues al occidente (hacia el río Bogotá),) y exclusivamente en aquellos casos en que la Unidad de Flujo, la cual gestiona el tránsito en el Sistema del Espacio Aéreo Nacional, vea la imperiosa necesidad de adicionar una hora más de operación hacia Bogotá, esto es de las 10:00 P.M. hasta las 11:00 P.M. , como consecuencia de la evaluación de la congestión entre las 5:00 P.M. y las 9:00 P.M.”

No hubo abuso de la norma, su uso fue racional.” En ese orden de ideas, el Ministerio determina que el efecto material del decreto fue la ampliación de las operaciones del AIED, a fin de condicionar “... la extensión de la operación en configuración Oriente, es decir hacia la ciudad de Bogotá, ampliándola en una sola hora hasta las 11:00 P.M., teniendo una autorización previamente dada por el Ministerio del Medio Ambiente para los mismos pero con despegues al occidente (hacia el río Bogotá),) y exclusivamente en aquellos casos en que la Unidad de Flujo, la cual gestiona el tránsito en el Sistema del Espacio Aéreo Nacional, vea la imperiosa necesidad de adicionar una hora más de operación hacia Bogotá, esto es de las 10:00 P.M. hasta las 11:00 P.M. , como consecuencia de la evaluación de la congestión entre las 5:00 P.M. y las 9:00 P.M.”

A juicio del interviniente, son dos las razones que explican que la aplicación del decreto se restrinja a la operación del AEID. En primer término, ese aeropuerto concentra buena parte de la actividad aérea del país, en tanto “...este abarca el 80 % de la operación nacional dada su configuración de centro de conexiones o HUB, el Aeropuerto EL Dorado no está desconectado, un avión que es lanzado de un aeropuerto es recibido por el Dorado. Si diez aeropuertos lanzan aviones hacia Bogotá para cada uno de ellos es una operación para Bogotá son diez.”

Esta dependencia de la operación nacional de la eficiencia en la actividad del AIED lleva, en segundo término, a que cuándo este se congestiona más allá de los límites usuales, genere el colapso de la navegación aérea del país. Este fue el caso sucedido el 22 de diciembre de 2010, cuando se comprobó “...un caos completo en el sistema nacional del espacio aéreo debido a las condiciones meteorológicas y de operación que causó un traumatismo nacional que fuese registrado por los medio de comunicación. Con la medida tomada se evidenció que no se presentó ningún caos durante los días subsiguientes al 22 de diciembre evidenciando el éxito de la medida. || Las restricciones tanto de configuración de la Pista Norte y Sur, tras las 10 PM para la primera y después de las 9 PM para la segunda, como la restricción horaria de la Pista Sur, limitan la capacidad de respuesta del aeródromo en términos tanto de oferta para atender al incremento de la demanda como de capacidad para amortiguar los retrasos producto de las limitaciones meteorológicas con ocasión a la ola invernal.”

Así, habida consideración que según datos suministrados por la Aerocivil, (i) se evidencia un aumento del 150% en la precipitación; y (ii) existe una amplia posibilidad que esas

condiciones de anomalía climática se extiendan hasta mayo de 2011, por lo que se hace necesario ampliar los rangos de operación, a fin de evitar que ese colapso vuelva a suceder, lo que efectivamente se ha logrado con la aplicación del decreto objeto de estudio. Al respecto se insiste en la relación de dependencia del sistema aéreo nacional de la operación del AIED, al indicar que dicho sistema "...tiene como eje central de gran parte de la operación el aeropuerto internacional El Dorado, el cual funciona como intercambiador y centro de conexiones para todos los usuarios del transporte aéreo, este aeropuerto presenta un alto grado de congestión lo que está desembocando en una operación caótica al recibir una demanda no anticipada como producto de los miles de Colombianos que buscan en este medio una salida y una solución a la conectividad. || Analizadas las estadísticas de fin de año, el invierno que se observó durante diciembre pasado incrementó en el número de viajeros que se transportaron por las terminales aéreas del país, precisaron los representantes aéreos que en el último mes de 2010 la temporada de lluvias que enfrentó gran parte de Colombia y que afectó vías principales en varios departamentos, incidió en la decisión de los viajeros para que optaran por el transporte aéreo."

Indica el Ministerio, de igual manera, que la medida es proporcionada puesto que tiene carácter eminentemente temporal, en los términos del mismo decreto. Por ende, una vez superada la emergencia, cesará la extensión temporal de la operación aérea en el AIED.

Por último, la intervención prevé un acápite sobre el impacto ambiental que tiene el decreto, asunto que por su importancia para el presente trámite, se transcribe in extenso:

"Con el fin de Determinar los niveles de ruido generados por las operaciones de aterrizaje y despegue de aeronaves en el Aeropuerto Internacional El Dorado durante el levantamiento de la restricción para operar en el horario nocturno (10:00 pm a 6:00am), debido a la emergencia invernal, se tuvieron en cuenta los registros obtenidos durante el periodo de tiempo comprendido entre el 1 y el 15 de Diciembre de 2010, en dos sonómetros fijos ubicados cerca de la pista sur del Aeropuerto como se describe a continuación:

Punto R3: Ubicado aproximadamente a 2700 metros del borde de la cabecera 31L en dirección oriente, específicamente en las coordenadas 995023 E 1008694 N, en el Barrio Santa Cecilia - Modelia en la terraza de una vivienda identificada con la nomenclatura Transversal 85G N° 25B - 10. Este es el punto de referencia para despegues por la cabecera 13R y 31L.

Punto R7: Punto de monitoreo localizado a 450 metros al sur del eje de la pista 2, específicamente en las coordenadas 992543 E 1010038 N, en la terraza de una vivienda ubicada en la Carrera 112 N° 23 - 16 (Fontibón - Internacional). La estación R7 constituye el punto de referencia lateral para despegues por la cabecera 13R y 31L.

(...)

Durante el período de monitoreo, diciembre 1 al 15 de 2010, se presentaron las siguientes operaciones en cada cabecera evaluada:

Cabecera

Salidas

Llegadas

Total Operaciones

13R

20

77

97

31L

19

0

19

Los niveles de ruido generados por cada una de estas operaciones fueron tenidos en cuenta, con el fin de establecer el comportamiento de los niveles de presión sonora, y de esta manera determinar el impacto generado en materia acústica.

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Pista

Sonómetro

Máximo dB(A)

Mínimo dB(A)

Promedio dB(A)

Pista No 2

13R

R3

83,8

56,7

66,4

R7

83,8

56,7

62,6

31R

R3

65,3

57,8

62,6

R7

65,3

57,8

56,8

Es importante resaltar que en ningún caso los niveles de presión sonora exceden los 66,4 dB(A), o en el horario de 10:00 PM a 6:00AM además que los dos sonómetros ubicados cerca a las cabeceras 13R y 31R de la pista 2 del Aeropuerto reportan niveles que oscilan entre 56,7 dB(A) y 83,8 dB(A).”

2. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad del Decreto 4822/10.

De manera similar a como lo expresó el Ministerio de Transporte, la interviniente señala que el decreto analizado tiene por objetivo permitir la operación aérea ampliada, en condiciones de eficiencia y seguridad, como sucedáneo de la movilidad vial, cuya infraestructura fue afectada gravemente por el invierno atípico que justificó la declaratoria del estado de excepción. Señala, del mismo modo, que tales medidas de ampliación deben concentrarse en el AIED, pues este terminal es el eje central de la operación aérea nacional.

Indica que el decreto impide la extensión de los efectos de la emergencia y protege los derechos de las personas. Esto en el entendido que la ola invernal generó daños severos en la infraestructura vial que, como lo diagnosticó el Instituto Nacional de Vías, “consolidado al 18 de enero de 2011, un gran número de vías sufrieron falla técnica, derrumbe, inundación y destrucción. Esto llevó desde finales de 2010 a tomar medidas como imponer el paso controlado, e incluso el cierre total en algunas vías de importancia como la ruta entre Bucaramanga y Barrancabermeja, afectada por la continuación de un movimiento de coluvión ocasionado por las lluvias.” Por ende, deben fijarse mecanismos que faciliten el uso, intensivo y temporal, de otras modalidades para el transporte de carga y pasajeros, en

condiciones de seguridad para sus usuarios. Ello, a su vez, redundará en la eficacia de los derechos fundamentales a la integridad física y a libre locomoción.

En lo que respecta a la conexidad externa e interna del decreto, la Secretaría Jurídica determina que es cumplida adecuadamente. La primera, puesto que el Decreto 4580/10, declaratorio del estado de emergencia, hace referencia expresa a las dificultades de comunicación vial derivadas del invierno, en especial los derrumbes, cierres y restricción de carreteras. Por lo tanto, la medida busca impedir la extensión de los efectos de tales hechos nocivos. La segunda, debido a que los considerandos del decreto objeto de análisis son expresos en señalar que la facilitación de la movilización aérea de carga y pasajeros es necesaria para mitigar los efectos que tiene el invierno en la infraestructura vial. Esto en la medida en que, como lo indican los mismos considerandos, la posibilidad de transporte terrestre se ha visto mermada por la crisis invernal.

Las medidas tienen, a su vez, finalidad directa y específica, pues tiene por objeto ampliar la operación aérea, en especial del AIED, pues ello redundará en la citada reducción de efectos nocivos del invierno. Señala al respecto que “[e]l Decreto 4822 de 2010 fue adoptado para permitir a los aeropuertos nacionales, e internacionales “operar las veinticuatro (24) horas” (sexto considerando), levantando así las restricciones ambientales que normalmente pesan sobre el Aeropuerto Internacional El Dorado, sin que ello signifique que todos los aeropuertos deban operar en horario nocturno. En cada lugar, se adopta la medida necesaria aprovechando que El Dorado ofrece una ventana horaria más amplia. Por eso la medida contemplada en el decreto se aplica esencialmente a El Dorado, que es el único restringido por la normatividad vigente en concordancia con los tratados internacionales. || Al ampliar la ventana de operación, y poder gestionar un mayor número de vuelos en El Dorado, los horarios de operación de los aeropuertos que envían vuelos a Bogotá o los reciben de Bogotá extienden su operación, lo cual es apreciado en cada lugar. En Medellín, y otros lugares del país, no es posible realizar vuelos nocturnos, pero desde otras capitales del país sí lo es, de tal forma que la suspensión de la restricción horaria en El Dorado permite que en tales aeropuertos se extienda la operación. Así, la medida adoptada permite que haya más horas para los desplazamientos aéreos en todo el territorio nacional. Esta medida permite responder, de manera coordinada, a los daños de las vías y los factores que afectan la seguridad de los viajeros, como las condiciones meteorológicas adversas. Así, al aumentar las horas posibles para llevar a cabo un vuelo, se disminuyen los riesgos de seguridad aérea al tiempo que se atiende la demanda incrementada para el tráfico aéreo, proporcionado a las personas un medio seguro y oportuno alternativo al viaje por tierra.”

La especificidad de la medida extraordinaria se explica en el hecho que la misma prevea mecanismos de evaluación, que permiten levantar la ampliación de las operaciones una vez superada la emergencia vial. Además, dicha medida no podrá extenderse por un término superior a seis meses.

En cuanto a la idoneidad de la medida, la intervención señala que la extensión horaria permite (i) solventar el déficit en transporte derivado de los daños a la infraestructura vial; y (ii) permitir una operación aérea segura, merced de la disminución de la congestión. Tanto una como otra finalidad logran incidir en la superación del estado de emergencia derivado de la crisis invernal.

Frente a la necesidad, se indica que no existen en el ordenamiento instrumentos legales ordinarios que permitan la extensión de la operación aérea, y que resulten idóneos en tanto inmediatos y coordinados. Antes bien, para el caso particular del AIED, existen normas reglamentarias de licencia ambiental que imponen restricciones a la operación nocturna de la pista sur. Al respecto, señala que “[e]l Gobierno Nacional cuenta con un importante impedimento legal para levantar estas restricciones. Las licencias ambientales están sujetas a una reglamentación legal específica, de manera que la modificación de los horarios requeriría el cumplimiento de las condiciones señaladas en el Título VIII de la Ley 99 de 1993 y su decreto reglamentario, el Decreto 2820 de 2010. De tal suerte que la suspensión de la restricción de horarios tendría que haber sido solicitada por la Aeronáutica Civil al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el lleno de una serie de requisitos y el cumplimiento de procedimientos que tomarían hasta cincuenta días hábiles antes de la decisión respectiva.”

En relación con la proporcionalidad y razonabilidad de las limitaciones, advierte que el hecho que la medida tenga carácter temporal y esté sujeta a evaluación periódica, a la vez que se restrinja en la práctica a un solo terminal aéreo, demuestra que las eventuales afectaciones ambientales son contradecirían tales principios. Sobre el particular, señala que “[l]a medida puede incidir sobre las personas que viven en lugares cercanos a los aeropuertos al aumentar el nivel de ruido durante ciertas horas del día. No obstante, el aumento del ruido no ha sido objeto de medición después de la ampliación de la ventana horaria. La Aeronáutica ha informado que esta incidencia es menor, por la frecuencia de los vuelos, la distancia entre El Dorado y los barrios o poblados de la zona de impacto auditivo del despegue y aterrizaje de aviones, y otros factores técnicos. De otro lado, los beneficios de la medida son de alta significación. Ésta busca a la vez evitar riesgos contar la vida y la integridad personal de los viajeros en todo el país.”

Finalmente, se expone cómo el decreto analizado es compatible con los requisitos de prevalencia de tratados internacionales, la prohibición de afectación de los derechos de los trabajadores y el funcionamiento de las ramas del poder público.

3. Intervención de la Presidencia de la República

El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República aportó a la Corte idéntico estudio al entregado para los mismos fines por el Ministerio de Transporte.

4. Intervención de la Aeronáutica Civil

El Director General de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad del Decreto 4822/10. Con este fin, reiteró los argumentos expuestos por el Ministerio de Transporte y la Secretaría Jurídica de la Presidencia. A su vez, hizo énfasis en que el fenómeno invernal había incidido en la eficiencia de la operación aérea del país, por lo que la medida, en tanto amplía la ventana horaria para las operaciones, redundaba en la seguridad de dicha operación.

Por dichas razones, en criterio de la Aerocivil, la medida de ampliación; (i) contribuye de manera directa a disminuir el impacto de la ola invernal en la operación aérea; (ii) ha permitido atender eficientemente el incremento en el número de operaciones, pues la

totalidad de los vuelos han sido distribuidos equitativamente a lo largo del día, a fin de evitar la congestión en el AIED y sus alrededores; (iii) ha facilitado que el AIED, en tanto eje central del sistema aéreo colombiano, opere aceptablemente a pesar del alto grado de congestión que le es connatural; y (iv) incide en el desarrollo económico del país, al facilitar alternativas de transporte de carga y pasajeros distintas a la terrestre.

5. Intervención de la Secretaría de Ambiente del Distrito Capital

La Directora Legal de la Secretaría de Ambiente de Bogotá D.C., solicitó a la Corte que declarara la exequibilidad de la norma examinada. Para ello, reitera los objetivos de la medida descritos por los demás intervinientes, para concluir que la ampliación de las operaciones aéreas redundaría en la seguridad de los usuarios y la satisfacción de los derechos constitucionales a la integridad física y la libertad de locomoción. Además, la actividad del Gobierno en esa materia se explica en la naturaleza de servicio público que tiene el transporte aéreo, lo que implica la inspección, vigilancia y control por parte del Estado.

6. Intervención de la Secretaría de Medio Ambiente de Medellín

La Secretaría de Medio Ambiente de Medellín intervino en el asunto de la referencia, con el fin de señalar que dentro del análisis que adelante la Corte debe tener en cuenta la incidencia de la medida en medio ambiente. Señala que los artículos 57 y siguientes del Decreto 948/95 prevén las reglas a que deben someterse los terminales aéreos en materia de ruido. Por ende, el estudio que haga este Tribunal debe verificar si las finalidades de esa regulación no son desvirtuadas por el decreto objeto de examen. Para ello, uno de los factores que incide en dicha evaluación es el carácter transitorio de la ampliación de la operación aérea.

7. Intervención de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles - Acdac

El Presidente Encargado de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles presentó intervención en el presente proceso, destinada a poner de presente algunos aspectos particulares de la norma analizada que, en su criterio, deben ser objeto de estudio por parte de la Corte.

En primer término, indica que aunque es claro que el Decreto 4822/10 busca proteger fines constitucionalmente relevantes, su consecuencia necesaria será el aumento de la carga laboral para los pilotos y demás trabajadores comprometidos con la operación aérea. Por ende, si ese aumento no va acompañado de un reforzamiento en la cantidad de trabajadores, el Decreto vendría en desmedro de los derechos laborales, con lo cual se desconocería la prohibición prevista en el artículo 5º de la Ley 137/94 - Estatutaria de los Estados de Excepción. Para la Acdac, "...[l]a medida, es en principio razonable para el fin que se pretende, no obstante, es incompleta porque no prevé o no ordena, que se tomen las precauciones pertinentes y necesarias, para que el derecho fundamental al trabajo cuya afectación es imposible, aún en estado de excepción, no se vea afectado con la extensión de horarios, (...). Las autoridades encargadas de cumplir esta orden excepcional para que los colombianos pudieran disfrutar de la época de vacaciones mediante el uso de un medio de transporte seguro, que no pusiera en riesgo su vida e integridad, debe llevar el correlativo deber de que a las tripulaciones y demás trabajadores del sector aeronáutico no se les exijan

jornadas extensas, que puedan generar fatiga y que por tanto pongan en riesgo otro intangible como es la seguridad aérea.” En tal sentido, señala que debió indicarse en el Decreto 4822/10 a la Aerocivil y a las demás entidades que ejercen inspección, control y vigilancia sobre la operación aérea, que debían ejercer las acciones destinadas a que la aplicación de dicha norma no sirviera de excusa para desconocer las jornadas de trabajo de las tripulaciones y demás trabajadores del sector.

Acerca de este tópico, Acdac insiste en “... su gran preocupación por la malintencionada interpretación que las empresas están haciendo de los Reglamentos Aeronáuticos en lo referente a las extensiones de tiempos de servicio, de los conceptos de “caso fortuito” y “fuerza mayor” y de la doble asignación con argumentos que van acompañados de amenazas sancionatorias o de despidos para los tripulantes. Esta medida excepcional puede convertirse en una herramienta adicional de los empleadores y explotadores del sector para lograr sus metas de productividad en detrimento de la seguridad aérea y la salud de los tripulantes (al ver reducidos sus descansos y aumentada la fatiga en sus operaciones)”

En segundo lugar, pone de presente algunos criterios técnicos, que buscan evidenciar que la falta de eficacia de la operación aérea nacional no reside exclusivamente en los efectos de la crisis invernal, sino en aspectos estructurales del sistema, como la ausencia de funcionamiento adecuado de equipos en tierra para la navegación, el mantenimiento de los aeródromos y la insuficiencia de controladores y tripulaciones que hagan frente a las actuales demandas del mercado.

Finalmente, en tercer lugar, advierte que en relación particular con lo regulado en el párrafo del artículo 1º del Decreto 4822/10, lo que debe evaluarse no es la normalidad del sistema aeroportuario, sino la condición vial. Esto habida consideración que el fundamento de la medida no es el estado de dicho sistema, sino el colapso en la infraestructura de transporte terrestre generada por la crisis invernal.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare exequible el Decreto 4822 de 2010, fundándose en las siguientes consideraciones:

3.1. En cuanto a los aspectos formales, el Ministerio Público advierte que la norma objeto de análisis reúne los requisitos constitucionales aplicables. Así, (i) la disposición ha sido sustentada en lo dispuesto en el artículo 215 C.P., y en el Decreto 4580/10, declaratorio de la emergencia social, en concordancia con el Decreto 4579/10, que reconoce la situación de desastre y de emergencia vial en todo el territorio nacional; (ii) fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros; y (iii) fue adoptado durante la vigencia del estado de excepción.

3.2. Respecto al estudio del Decreto 4822/10 por su aspecto material, el Procurador General señala que al revisar la medida adoptada, se encuentra que ante la emergencia vial generada por el invierno, la ampliación de la operación aérea es apta para evitar la interrupción del transporte y garantizar la movilidad de las personas en condiciones seguras.

La norma, a su vez, armoniza con algunas de las motivaciones del Decreto 4580/10, en especial los considerandos 1.1., 1.6., 2 literales d. y f., y 3.1. Esto demuestra la conexidad formal entre el decreto analizado y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia.

Para el Ministerio Público, las dificultades de transporte pueden comprometer, además de la vida y la integridad de las personas, otros derechos fundamentales, y poner en peligro la seguridad alimentaria y las ayudas humanitarias. En especial, la población más vulnerable puede verse gravemente afectada por el desabastecimiento de alimentos y medicinas, a la vez que por la ausencia de personal de asistencia, merced de la imposibilidad de movilización terrestre. Del mismo modo, la ausencia de mecanismos alternativos al transporte vial puede llegar a afectar la economía, en especial de las regiones más apartadas. Por ende, “suspender por un tiempo limitado y sobre la base de una evaluación periódica la restricción antedicha, parece necesario y razonable. Por ello, el contenido del Decreto 4822 de 2010 se aviene con las disposiciones constitucionales y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.”

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

1. Conforme a lo dispuesto por el parágrafo del artículo 215 y el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4822 de 2010.

Materia objeto de análisis y metodología de la decisión

2. De acuerdo con el procedimiento previsto en el Decreto 2067 de 1991, la Corte asumió el conocimiento del Decreto Legislativo 4490/10. Para este fin, requirió información de las autoridades concernidas con la materia del mismo, a la vez que permitió la participación ciudadana, término en que fueron allegadas las intervenciones reseñadas en los antecedentes de este fallo. Finalmente, el Procurador General de la Nación presentó su concepto sobre la constitucionalidad de la norma analizada. De este estudio se concluye que tanto los intervinientes como el Ministerio Público concuerdan en considerar la exequibilidad del Decreto 4490/10. Ello en el entendido que la medida de emergencia prevista, consistente en la suspensión de las restricciones para la operación aérea en los aeropuertos del país es necesaria, merced del colapso en la infraestructura vial derivado de la crisis invernal. Además, advierten que es proporcionada, pues su naturaleza es temporal y está sometida a criterios de monitoreo permanente. Por último, determinan que dentro del ordenamiento jurídico ordinario no existen herramientas que permitan, de manera pronta y expedita, suspender los actos administrativos que imponen limitaciones horarias a la operación aérea.

3. Según la metodología que para el control de los decretos legislativos que se expiden en desarrollo de los estados de excepción, la Corte adoptará en esta sentencia el siguiente orden expositivo: En primer término, comprobará el cumplimiento de los requisitos formales

predicables de los decretos legislativos. Luego, verificada esta etapa, se ocupará del análisis material del Decreto 4822/10. Para ello, recopilará las reglas planteadas por las normas que integran el bloque de constitucionalidad y desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte, relacionadas con las condiciones que deben cumplir los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción, en especial el estado de emergencia social, económica y ecológica.

Descritas estas condiciones y reglas jurisprudenciales, se circunscribirá el contenido y alcance del Decreto 4822/10. Una vez definido ese asunto, la Sala adelantará el control material de la norma, a partir de las reglas jurisprudenciales reseñadas sobre ese tópico.

Finalmente, la Sala establecerá las conclusiones del estudio a desarrollar en este fallo.

Análisis formal del Decreto Legislativo

4. Examinado el texto auténtico del Decreto Legislativo 4822 del 29 de diciembre de 2010 remitido a esta Corporación, la Sala advierte que esta disposición (i) fue proferida por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 C.P., en concordancia con la Ley 137/94 – Estatutaria de los Estados de Excepción, y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, que declaró la emergencia, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días. Este decreto declaratorio, a su vez, fue declarado exequible por la Corte, mediante sentencia C-156/11 (M.P. Mauricio González Cuervo); (ii) ofrece un conjunto de considerandos que pretenden dar cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones en ella contenidas frente a la solución de los hechos que dieron lugar a la crisis invernal que motivó el estado de excepción; (iii) fue suscrita por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros, bien aquellos que ejercen los cargos en propiedad, como por funcionarios encargados de las carteras correspondientes; (iv) fue promulgado el 29 de diciembre de 2010, esto es, dentro del término de vigencia del estado de emergencia antes reseñado; y (v) fue publicado en el Diario Oficial 47.938 del 30 de diciembre de 2010 y remitido a esta Corporación por oficio de la misma fecha, radicado el 11 de enero de 2011, fecha en la que la Corte ingresó del receso por vacancia judicial.

Verificadas estas condiciones, se tiene que el Decreto 4822/10 es constitucional por su aspecto formal, puesto que cumple con las condiciones procedimentales previstas en el artículo 215 de la Constitución.

Análisis material del Decreto Legislativo

Requisitos constitucionales de los decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica

5. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales, las cuales no pueden ser asumidas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. En cambio, el ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el

Texto Superior. Ello bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestos por la Constitución.

Para el caso particular de los decretos de desarrollo, los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integrantes del bloque de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la Ley 137/94, Estatutaria de los Estados de Excepción¹ - LEEE; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales, denominadas como derechos intangibles. Estas disposiciones integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, conforme lo regula el artículo 93 de la Constitución.²

6. A partir de esas fuentes normativas, la jurisprudencia reciente de la Corte³ ha identificado un grupo de juicios, que sirven de estructura metodológica para el control material de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, en particular, y de los estados de excepción, en general. Estos juicios son los siguientes:

6.1. Juicio de conexidad material: Este juicio implica la comprobación referida a que las medidas contenidas en el decreto de desarrollo, estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Esta conexidad material es de carácter interno y externo. La primera refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente. La conexidad externa consiste en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

El mismo precedente ha señalado que para el caso particular de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son que (i) la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que las medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia.

Ello implica que medidas que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

6.2. Juicio de ausencia de arbitrariedad: Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7º de la LEEE, estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

6.3. Juicio de intangibilidad: Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles, los cuales no pueden ser afectados en razón de dichas medidas excepcionales, so pena de contrariar el orden normativo superior. Estos garantías son, de acuerdo con el artículo 4º de la LEEE, norma que enlista las salvaguardas

que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

6.4. Juicio de no contradicción específica: Lo que exige este juicio es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción. En concreto, señala la jurisprudencia en comentario que el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE.⁴ Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

7. Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el decreto legislativo correspondiente. A tales condiciones se suman otras, que van más allá de las comprobaciones fácticas y jurídicas antes expuestas y concentran el escrutinio judicial en un análisis sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas por el decreto de desarrollo, conforme a los requisitos previstos en los artículos 8 a 14 de la LEEE.⁵ Este análisis versa sobre las siguientes modalidades de juicio:

7.1. Juicio de finalidad: Conforme a este juicio, la Corte debe determinar si el objetivo buscado por el decreto de desarrollo está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos.

7.2. Juicio de motivación suficiente: De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el Presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.

7.3. Juicio de necesidad: Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a que determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. Para ello, debe la Corte apreciar dos aspectos definidos: El primero, relativo a si el Presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del

ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad.

7.4. Juicio de incompatibilidad. Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad antes descrito, busca determinar si el Gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.

7.5. Juicio de proporcionalidad: El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particularidades. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

El análisis de proporcionalidad, según el precedente aquí sintetizado, se desarrolla mediante dos análisis diferenciados. Así, “[e]l primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad.” Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)” 6”7

7.6. Juicio de no discriminación. Este juicio, que deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Finalmente, el precedente en comento ha dispuesto que el control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo, si bien adopta la metodología expuesta, no requiere que sea agotada cuando se encuentra que la medida no cumple con una de los juicios antes explicados. Ante esa eventualidad, el decreto de desarrollo devendrá inexecutable, sin necesidad de evaluarlo a partir de los restantes parámetros.

Expuesto el precedente sobre las reglas para el control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, pasa la Corte, de acuerdo con la metodología explicada en el fundamento jurídico 3 de esta sentencia, a determinar el contenido y alcance del Decreto 4822/10.

El contenido, alcance y contexto normativo de la disposición analizada

8. El Decreto Legislativo 4822/10 cuenta con dos artículos, el primero de ellos con un párrafo, a partir de los cuales es posible extraer los siguientes contenidos normativos:

8.1. La suspensión de las restricciones de horario de tipo ambiental, fijado para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacional. Esta suspensión tiene carácter transitorio, pues solo se mantiene vigente “mientras dura la emergencia vial en el país” (Art. 1º, inciso 1). En todo caso, dicha suspensión no puede extenderse más allá de seis meses contados a partir de la expedición del Decreto 4822/10, esto es, hasta el 29 de junio de 2011.

8.2. El deber gubernamental de evaluar bimensualmente la situación del sistema vial nacional y de su impacto sobre la demanda de transporte aéreo. De esa evaluación se deriva una nueva regla de temporalidad, según la cual si de la evolución se desprende que el “sistema aeroportuario” ha regresado a su normalidad operacional, cesará la suspensión prevista en la regla anterior. (Art. 1º, párrafo). Sobre este particular, la Corte advierte preliminarmente que el Gobierno incurrió en excusable lapsus cálami, puesto que la regla de temporalidad citada debe referirse al estudio de la evolución del estado del sistema vial nacional y no del aeroportuario.

8.3. La regla usual de vigencia del Decreto 4822/10 a partir de su promulgación.

9. Como se observa, la medida se concentra en suspender las restricciones de horario de los aeropuertos del país, motivadas en razones de índole ambiental, en especial por el ruido generado por la operación aérea. En ese sentido, se trata de una medida de suspensión del régimen legal ordinario, destinada a superar obstáculos que, a juicio del Gobierno Nacional, impiden conjurar la situación de emergencia e impedir la extensión de sus efectos. Por ende, corresponde a la Corte en este apartado verificar la naturaleza de las reglas suspendidas, como paso previo al control material de la medida de excepción.

10. El Decreto Ley 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente, tiene varias referencias expresas en relación con los deberes estatales en relación con la contaminación sonora. Dentro de esas disposiciones se encuentra (i) la definición dentro de las materias de regulación del Código del ruido como elemento ambiental, esto es, como integrante de los elementos o factores que conforman el medio ambiente o inciden en él (Art. 3, lit. c, num. 2); (ii) la consideración del ruido nocivo como factor que deteriora el ambiente (Art. 8, lit. m); y (iii) la estipulación del deber estatal de fijar las condiciones y requisitos necesarios para preservar y mantener la salud y la tranquilidad de los habitantes, mediante el control de ruidos originados en actividades industriales, comerciales, domésticas, deportivas, de esparcimiento, de vehículos de transporte, o de otras actividades análogas. (Art. 33). Finalmente, de manera correlativa a lo anterior, se imponen obligaciones estatales en materia de protección del aire y la atmósfera frente a la contaminación por emisiones nocivas. (Arts. 73-76).

11. El instrumento para hacer cumplir esas regulaciones respecto de las edificaciones y demás proyectos que tengan la potencialidad de afectar el medio ambiente, es el otorgamiento de licencias ambientales. Estas licencias son reguladas, en su ámbito general,

por los artículos 49 a 62 de la Ley 99 de 1993 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

Las licencias ambientales son las autorizaciones que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada (Art. 50 Ley 99/93). Tales licencias son exigibles para la ejecución de los proyectos, obras o actividades que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje. (Art. 49 ejsudem). Dentro de estos proyectos se encuentran, por expresa disposición legal, los de infraestructura aeroportuaria de carácter nacional (Art. 52-4 ejsudem).

12. Las reglas particulares en materia de incidencia del ruido en el otorgamiento de licencia ambiental de los aeropuertos, se encuentran en los artículos 57 y 58 del Decreto 948 de 1995 “por el cual se reglamentan, parcialmente la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9ª de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.” De acuerdo con esa regulación, (i) la autoridad competente para otorgar la licencia ambiental, deberá determinar en esta las estipulaciones necesarias para la prevención de la contaminación sonora, las cuales deben fijar reglas acerca de la distancia de las zonas habitadas a las pistas de aterrizaje y carreteo y zonas de estacionamiento y de mantenimiento; las políticas de desarrollo sobre uso del suelo en los alrededores del aeropuerto o helipuerto; el mapa sobre curvas de abatimiento de ruido; el número estimado de operaciones aéreas; la influencia de las operaciones de aproximación y decolaje de aeronaves en las zonas habitadas; y el tipo de aeronaves cuya operación sea admisible por sus niveles de generación de ruido; (ii) la misma autoridad ambiental competente estará habilitada para establecer medidas de mitigación de ruido para aeropuertos existentes y normas de amortiguación del ruido eventual, cuando se prevean ampliaciones de sus instalaciones de operación aérea o incrementos de tráfico; (iii) el Ministerio de Ambiente (hoy de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) en coordinación con las autoridades aeronáuticas, podrá establecer prohibiciones o restricciones a la operación nocturna de vuelos en aeropuertos internacionales, que por su localización perturben la tranquilidad y el reposo en zonas habitadas. Esta facultad también se predica de las demás autoridades ambientales, respecto de los aeropuertos nacionales; (iv) las autoridades ambientales tienen la potestad para exigir a los responsables del tráfico aéreo, la instalación y operación de estaciones de seguimiento de los niveles de ruido ambiental en el área de riesgo sometida a altos niveles de presión sonora; esta información deberá remitirse a solicitud de la autoridad que ejerce el control, con la periodicidad que ésta señale. De igual modo, estas autoridades podrán en cualquier momento verificar los niveles de ruido y el correcto funcionamiento de los equipos instalados.

13. El Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá D.C. - AIED fue sometido a obras de ampliación, construcción y operación de una segunda pista. A fin de cumplir con los requisitos previstos en la norma antes citada, la Unidad Administrativa Especial de la

Aeronáutica Civil – Aerocivil, solicitó el otorgamiento de licencia ambiental para el proyecto, la cual fue reconocida mediante la Resolución 1330 del 7 de noviembre de 1995, expedida por el entonces Ministro de Ambiente. Esta Resolución fue, a su vez, modificada parcialmente por la Resolución 534 del 16 de junio de 1998. Entre los aspectos regulados por dicha modificación se encuentra, como lo expresa los considerandos de la Resolución 0745/98, la autorización del “... nuevo modelo de operación presentado por dicha entidad [la Aerocivil], se ordenó que las aerolíneas cumplieran con el procedimiento de despegue autorizado por dicha entidad aeronáutica, de igual forma se amonestó a esa entidad por no haber expedido el acto administrativo que prohibiera la operación de aeronaves que no cumplan con los niveles de ruido previstos en el Capítulo III del Anexo 16 al Convenio de Aviación Civil Internacional en el Aeropuerto Internacional El Dorado de esta ciudad, se le formuló pliego de cargos por ese motivo y por no haber implementado las medidas de mitigación a las viviendas y edificaciones de servicio social y comunitario que se encuentran con niveles de contaminación sonora en las localidades de Fontibón y Engativá, entre otras cosas.”⁸

Este acto administrativo fue objeto de distintos recursos de reposición, algunos de ellos resueltos en la Resolución 0745 del 5 de agosto de 1998. En ese acto fueron modificados varios aspectos de la licencia, entre ellos las restricciones horarias para la operación aérea del AIED, dirigidas a evitar la contaminación ambiental. Sobre el particular, la Corte considera pertinente transcribir el artículo segundo de la mencionada Resolución.

“Artículo 2º. Modificar el artículo 4º de la Resolución 534 de 16 de junio de 1998, el cual quedará de la siguiente forma:

El inciso primero del numeral 3.2. del artículo 3º de la Resolución 1330 del 7 de noviembre de 1995, quedará así:

1. La primera pista del Aeropuerto Internacional El Dorado de esta ciudad, operará de la siguiente manera:

a. Podrán realizarse sin ninguna restricción, operaciones de todo tipo de aeronaves, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y las 10 p.m.;

b. En el horario comprendido entre las 10:01 p.m. y las 11:00 p.m. las operaciones aéreas de todo tipo de aeronave deberán realizarse bajo las siguientes condiciones:

* Las operaciones de despegue se realizarán en un 100% en sentido oriente a occidente, sin sobrevolar la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.

* Las operaciones de aterrizaje que se realicen en el horario citado, deberán realizarse en un 100% en dirección occidente – oriente.

Se exceptúan de las anteriores restricciones las operaciones aéreas que por razones meteorológicas no puedan cumplir con lo previsto. En este último caso la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, deberá reportar este hecho al Ministerio del Medio Ambiente en un plazo no mayor a tres (3) días después de sucedido el evento;

a. Las aeronaves que cumplan con los niveles de ruido previstos en el Capítulo III del Anexo 16 al Convenio de Aviación Civil Internacional, podrán operar en el horario comprendido entre las 11:01 p.m. y las 6:00 a.m. con las restricciones señaladas en el literal anterior del presente artículo. En este mismo horario no podrán operar aeronaves que no cumplan con los niveles previstos en el Capítulo 3 del Anexo 16 al Convenio de Aviación Civil Internacional:

b. Se exceptúan de la anterior medida las aeronaves de todo tipo que transportan la prensa y la que se encuentren atrasadas de itinerario. En este último evento, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil deberá reportar este hecho al Ministerio del Medio Ambiente en un plazo no mayor a tres (3) días después de sucedido el evento.

1. La segunda pista del Aeropuerto Internacional El Dorado de esta ciudad, operará de la siguiente manera:

a. Podrán realizarse sin ninguna restricción operaciones de todo tipo de aeronaves en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y las 9:00 p.m.:

b. En el horario comprendido entre las 9:01 p.m. y las 10:00 p.m. las operaciones aéreas de todo tipo de aeronaves, deberán realizarse bajo las siguientes condiciones:

* Las operaciones de despegue se realizarán en un 100% en sentido oriente a occidente, sin sobrevolar la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.

Se exceptúan de las anteriores restricciones las operaciones aéreas que por razones meteorológicas no puedan cumplir con lo previsto. En este último caso la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, deberá reportar este hecho al Ministerio del Medio Ambiente en un plazo no mayor a tres (3) días después de sucedido el evento;

a. No se permitirá la operación entre las 10:00 p.m. y las 6:00 a.m. de ningún tipo de aeronaves en la segunda pista del Aeropuerto Internacional El Dorado de esta ciudad.

1. Podrán operar en la primera y en la segunda pista del Aeropuerto Internacional El Dorado de esta ciudad, en cualquier horario, las aeronaves de todo tipo que tengan que utilizar dicho terminal aéreo como aeropuerto alternativo por motivos meteorológicos, técnicos o de seguridad, las aeronaves que operen en misiones de ayuda médica, desastres u otras clases de emergencia y vuelos especiales al Ministerio de Defensa. En estos últimos casos la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil deberá reportar este hecho al Ministerio de Ambiente en un plazo no mayor a tres (3) días después de sucedido el evento.

1. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil en un plazo de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia deberá aportar a este Ministerio

las correspondientes certificaciones o documentos que acrediten la homologación de las aeronaves que cumplan lo establecido en el Capítulo III del Anexo 16 al Convenio de Aviación Civil Internacional en lo que tiene que ver con los niveles de ruido establecidos.

1. El seguimiento a la restricción de operaciones en el horario nocturno deberá realizarse por este Ministerio, el DAMA y las veedurías ambientales de Fontibón y Engativá.”⁹

Finalmente, no debe perderse de vista que al tenor del artículo 16 de la Resolución 0745 del 5 de agosto de 1998, contra esta no procede recurso alguno, por lo que agota la vía gubernativa.

14. La descripción normativa antes expuesta, la Corte concluye lo siguiente frente a la regulación legal de las restricciones horarias de los aeropuertos nacionales e internacionales:

14.1. Los aeropuertos hacen parte de las obras civiles que tienen impacto ambiental, entre otros factores por el ruido que produce la operación aérea. En ese sentido, el Código de Nacional de Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente determina el deber estatal de regular esa materia. Las reglas particulares sobre el particular son previstas en el Decreto 948 de 1995, norma que incorpora, entre otras disposiciones, que en las licencias ambientales exigidas para construcción y ampliación de aeropuertos internacionales, la autoridad competente podrá imponer la aplicación de medidas de mitigación del ruido y la restricción de la operación aérea nocturna de las terminales. Esto en aras de evitar afectar con contaminación sonora las áreas habitadas circundantes.

14.2. Según las pruebas recaudadas en este proceso, en el momento las restricciones ambientales para la operación aérea aplican para el caso particular del AIED. En este caso, la licencia ambiental se otorgó a raíz de la construcción de la segunda pista del aeropuerto. Así, según lo prevé la Resolución 0745 de 1998, se imponen limitaciones horarias, más exigentes para la segunda pista, la cual solo puede operar de forma ordinaria hasta las 9:00 P.M. y con algunas restricciones hasta las 10:00 P.M.

A partir de estas consideraciones, la Corte adelantará el control material del Decreto Legislativo 4822/10, para lo cual adoptará la metodología expresada en los fundamentos jurídicos 6 y 7 de esta sentencia.

Exequibilidad condicionada del Decreto Legislativo 4822 de 2010

15. Conexidad material. Los considerandos del Decreto 4580/10, declaratorio de la emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, ocasionada por la crisis invernal sucedida en el segundo semestre de 2010, expresan dentro de los motivos que dieron lugar al estado de excepción, los efectos destructivos que las fuertes lluvias tuvieron para la infraestructura vial nacional. Sobre el particular, el considerando 2, literal d. del mencionado Decreto señaló que “...el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, según consta en acta de fecha 7 de diciembre de 2010, señaló que la situación presentada a causa del fenómeno de La Niña en todo el territorio nacional, ha

provocado graves inundaciones, derrumbes, daños de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales, y daños en la infraestructura de los servicios públicos. También ha generado un grave impacto, con la afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a agricultura, sin incluir las tierras inundadas destinadas a ganadería, la muerte de 30.380 semovientes y el traslado súbito de 1.301.892 animales.” Además, de manera específica para la materia objeto de estudio, el considerando 2, literal f., pone de presente que la gravedad de los hechos constitutivos del estado de emergencia se explica, entre otros motivos, debido a “[q]ue a causa del fenómeno de La Niña se ha afectado y destruido parte de la red vial primaria, secundaria, terciaria y por concesión, ocasionando cierres totales de vías en más de treinta sitios, y cierres parciales o pasos restringidos en más de ochenta lugares de la geografía nacional, así como daño de diques, obras de contención, acueductos, alcantarillados, etc.”

En este orden de ideas, se tiene que uno de los efectos de la emergencia invernal fue la afectación grave de la red vial del país, lo que necesariamente genera notables inconvenientes para el transporte terrestre, tanto de carga como de pasajeros. Así, como lo señalan varios de los intervinientes, ante la emergencia era necesario ampliar la capacidad operativa de las demás alternativas de transporte, entre ellas la de índole aérea. Por ende, habida consideración que la finalidad del Decreto es suspender las restricciones horarias para los aeropuertos del país, de modo que puedan ampliarse el número de operaciones, la conexidad externa de la medida analizada está suficiente acreditada. Ello en tanto el objetivo de la normatividad estudiada tiene relación directa y específica con una de las acciones encaminadas a superar la crisis invernal y, en especial, impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la conexidad interna, la Corte encuentra que también es comprobada suficientemente. Los considerandos del Decreto 4822/10 apuntan a demostrar que (i) el fenómeno de La Niña ha generado lluvias fuera de los promedios del territorio, lo cual afectó la red vial nacional, merced de los múltiples derrumbes presentados; y (ii) que dichas lluvias, además, afectan la seguridad de la operación aérea, puesto que inciden en el mantenimiento necesario para sostener la operación de los aeródromos y la congestión en el espacio aéreo. Por ende, el Gobierno Nacional demuestra cómo son necesarias medidas paliativas, dirigidas a optimizar la operación aeronáutica. Dentro de ellas, consideró que debía ampliarse la ventana horaria para esas actividades, lo que suponía la suspensión de restricciones a la misma, ordenadas por autoridades ambientales. Así, es claro que las motivaciones de la norma objeto de examen están relacionadas estrechamente con la medida adoptada.

16. Ausencia de arbitrariedad: Sobre este particular la Corte advierte que si bien la suspensión de las restricciones para la operación aérea trae como consecuencia la afectación de algunos derechos fundamentales de los habitantes de las zonas aledañas a las terminales aéreas, tales limitaciones deben analizarse bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, aspecto que se desarrollará en apartado posterior. Sin embargo, es evidente que el Decreto analizado no contiene medidas incompatibles con la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho o con la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

17. Intangibilidad: Analizado el contenido del Decreto, se advierte que no vulnera ninguna de

las garantías que el derecho internacional de los derechos humanos adscribe como intangibles en los estados de excepción. Aquí de nuevo hay que indicar que si bien la ampliación de la operación aérea incide en el goce de determinados derechos fundamentales, ello en modo alguno significa el desconocimiento de los derechos intangibles, amén que los derechos interferidos no hacen parte de dicha categoría y, a su vez, la razonabilidad y proporcionalidad de esas implicaciones serán susceptibles de análisis separado.

18. No contradicción específica: La medida que suspende las restricciones horarias, de naturaleza ambiental, para la operación aérea de los aeropuertos nacionales e internacionales no subvierte ninguna prohibición expresa al ejercicio por parte del Gobierno de las facultades propias de los estados de excepción. Antes bien, se muestra como una medida *prima facie* apropiada para impedir la extensión de los efectos que ha ocasionado la crisis invernal, tanto al transporte de carga y pasajeros, como a la misma seguridad aérea.

Sin embargo, a esta conclusión se opone uno de los intervinientes, quien sostiene que la medida de excepción podría resultar contraria a la prohibición constitucional y estatutaria de desmejorar los derechos de los trabajadores. El argumento para defender esa posición consiste en considerar que la ampliación de los horarios para la operación aérea trae como consecuencia la extensión de las jornadas de trabajo de las personas comprometidas en esa modalidad de transporte. Por lo tanto, en caso que las empresas aeronáuticas y las entidades estatales encargadas de la operación aérea no prevean fórmulas de aumento de la cantidad de trabajadores disponibles, la aplicación de la medida estudiada terminará por desmejorar sus derechos, al imponerle jornadas más extensas que las permitidas por la ley. En ese sentido, considera que el Decreto debió prever reglas relativas a que las autoridades competentes ejerzan las facultades de inspección, vigilancia y control, dirigidas a evitar tales abusos por parte de los empleadores.

En criterio de la Sala, la censura propuesta por el interviniente parte de una interpretación inadecuada de la norma demandada, tanto en el contenido y alcance de la misma, como en relación con su interacción con las demás disposiciones del ordenamiento jurídico.

Respecto a lo primero, como fue explicado en apartado anterior de esta sentencia, el objetivo de la norma es suspender las restricciones horarias de naturaleza ambiental que existen frente a los aeropuertos del país. A su vez, prevé algunas herramientas destinadas a definir la temporalidad de la medida y su monitoreo a efecto de determinar su vigencia. Como se observa, ninguna de estas previsiones contiene regulación alguna que desmejore los derechos laborales de los trabajadores pertenecientes a la industria aeronáutica. Por ende, un reproche como el planteado no se deriva de los preceptos regulados en la norma analizada, sino en premisas distintas, que no pertenecen a dicha normativa.

Por ende, el fundamento de la acusación del interviniente es el ejercicio abusivo de la autorización para la ampliación horaria de la operación aérea. Sobre este particular, debe tenerse en cuenta que las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo son de aplicación restringida, en tanto se trata de normas de excepción. Para el caso planteado, las previsiones citadas en nada afectan la vigencia y eficacia jurídica de (i) las normas que prevén los límites a las jornadas laborales de los trabajadores, los mecanismos de

compensación de trabajo suplementario y el régimen de descansos remunerados, entre otros asuntos; (ii) las competencias que tienen las autoridades del Estado para inspeccionar, vigilar, controlar e imponer sanciones a los empleadores que incumplan dichas regulaciones laborales; y (iii) el derecho de acción de los trabajadores que llegaren a ser afectados, a fin que puedan someter a la vía judicial las reclamaciones por el incumplimiento de las normas laborales por parte de las empresas aeronáuticas, públicas o privadas.

En consecuencia, la Corte advierte que la medida analizada no afecta ni la integridad de los derechos de los trabajadores que participan en la operación aérea, ni los mecanismos que prevé el ordenamiento jurídico para hacerlos efectivos.

Conforme a lo expuesto, la Sala concluye que las medidas de excepción contenidas en el Decreto 4822/10 superan los juicios de índole general predicables de los decretos de desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia. Superada esta primera etapa de análisis, pasa la Corte a estudiar los requisitos específicos, referidos a la razonabilidad y proporcionalidad de dichas medidas.

19. Finalidad: En distintos apartados de esta sentencia se ha explicado que el objetivo buscado por el Decreto 4822/10 es doble. De un lado, ampliar el rango horario de la operación aérea, a fin que la intensificación de la misma sirva de instrumento supletorio para el transporte terrestre, interrumpido por los daños que la crisis invernal ha generado en la infraestructura vial nacional. De otro, permitir que la actividad aeronáutica pueda adelantarse en un horario extendido, que tienda a disminuir la congestión de tráfico en las jornadas ordinarias de operación y, por ende, redunde en el cumplimiento de los protocolos de seguridad aérea.

Si se parte del supuesto que el fenómeno de La Niña ha afectado de forma grave la capacidad operativa de las carreteras del país, las medidas que permitan el uso intensivo de otras alternativas de transporte de carga y pasajeros, en condiciones de seguridad, cumplen una finalidad que guarda relación estrecha y específica con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, económica y social. Por lo tanto, el presente juicio es cumplido adecuadamente.

20. Motivación suficiente: Distintos argumentos presentados en esta decisión, demuestran que el Gobierno Nacional ha demostrado las razones que llevan a implementar la medida de excepción. En efecto, se ha demostrado la premisa según la cual el colapso de la infraestructura vial, generada por la temporada invernal, sirve de fundamento para la intensificación de alternativas de transporte, entre ellas la aérea.

Del mismo modo, los intervinientes ofrecen datos que sustentan (i) la existencia de grave afectación en las carreteras del país; (ii) la necesidad correlativa de aumentar el flujo de transporte aéreo de carga y pasajeros en condiciones de seguridad; (iii) la existencia de restricciones horarias que impiden utilizar a mayor capacidad el AIED, terminal que concentra la mayor parte de la operación aérea nacional; y (iii) la generación de crisis operacionales en ese aeródromo, como la sucedida el 22 de diciembre de 2010, la cual generó a su vez graves traumatismos en la actividad de las demás terminales, debido a la relación de dependencia entre las rutas, que en su mayor parte confluyen en el AIED.

En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional motivó la medida adoptada a partir de la insuficiencia del sistema vial y la necesidad correlativa de ampliar la ventana de operación, limitada para el caso del AIED por actos administrativos, con carácter definitivo, que imponen restricciones horarios de naturaleza ambiental. Esta argumentación demuestra que la medida de excepción no se funda en hechos inexistentes.

21. Necesidad: De conformidad con lo regulado en el artículo 1º del Decreto 4822/10, la medida de excepción consiste en suspender, transitoriamente y mientras dura la emergencia vial en el país, “las restricciones de horario de tipo ambiental establecidas para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacionales en el territorio nacional”. Se está entonces ante una suspensión de carácter genérico, pues incide en todas las reglas jurídicas que impone las restricciones de horarios en las terminales aéreas del país.

No obstante, la Corte debe tener en cuenta que a partir del análisis normativo explicado en el fundamento jurídico 14 de esta sentencia, se tiene que (i) el régimen legal colombiano prevé la competencia de las autoridades ambientales para, al momento de conceder la licencia ambiental de aeropuertos internacionales, fijar restricciones horarias; y, lo que resulta más importante en este estudio; y (ii) solo existe evidencia que la competencia estatal de restricción horaria de carácter ambiental ha sido aplicada para el caso particular del AIED, sin que se haya demostrado que similares regulaciones operen para otros aeródromos.

Esta premisa es reafirmada a partir del estudio de las intervenciones y conceptos rendidos en el presente proceso, los cuales siguen una estructura argumentativa similar. En primer término, demuestran la necesidad de intensificar la operación aérea ante el colapso del sistema vial nacional. Luego, indican que uno de los factores que impide extender esa operación es la existencia de restricciones horarias. Finalmente, se concentran en estudiar la situación particular del AIED, a fin de evidenciar (i) el carácter central que tiene esa terminal aérea, como punto de confluencia de toda la operación aeronáutica nacional, aspecto que explica los efectos sistémicos de las crisis operacionales de la misma, como la acaecida el 22 de diciembre de 2010 ; (ii) la existencia de restricciones horarias para esa terminal, definidas en la licencia ambiental requerida para el proceso de construcción y ampliación de las pistas del AIED; (iii) la necesidad de suspender esas restricciones, con el fin de intensificar el uso del AIED en condiciones de seguridad aérea y, a su vez, evitar el riesgo de crisis operacional en ese aeródromo y en el sistema de terminales del país.

El juicio de necesidad, según lo explicado en el fundamento jurídico 7.3., implica dos aspectos: la ausencia de un error manifiesto del Presidente en la evaluación de la necesidad de la medida y el juicio de subsidiaridad, entendido como la comprobación sobre la inexistencia de mecanismos legales ordinarios para lograr el mismo objetivo de la medida de excepción. En cuanto a lo primero, los argumentos reiterados en este fallo son suficientes para concluir que resulta razonable que, ante la importancia de intensificar la operación aérea, se suspendan transitoriamente restricciones horarias de los aeródromos, a condición que se cumplan con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, que más adelante serán comprobados.

Respecto de lo segundo, la Corte encuentra que el paso previo para la evolución sobre la

subsidiariedad de la medida de excepción es la descripción en las reglas jurídicas ordinarias exceptuadas. En este caso, se observa que aunque el único caso en que se demuestra la existencia de normas de restricción horaria es el del AIED, no resulta irrazonable que similares restricciones deban imponerse en otros terminales aéreos. Ello en el entendido que la infraestructura operacional del país, en su conjunto, se ha visto afectada por el fenómeno invernal. En tal sentido, el contenido genérico de la medida de excepción cumple el juicio de necesidad. Esto debido, además, en el hecho que las restricciones objeto de suspensión están previstas en actos administrativos, los cuales solo podrían ser modificados a través del procedimiento fijado en la Ley 99/93 y el Decreto 2820 de 2010 “por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.”, trámite que dura en promedio no menos de cincuenta días hábiles.¹⁰ En ese sentido, la subsidiariedad de la medida está demostrada, puesto que el Gobierno Nacional no cuenta con instrumentos idóneos y expeditos para modificar normas de esta naturaleza.

22. Incompatibilidad: Sobre este particular debe tenerse en cuenta que las restricciones aéreas de naturaleza ambiental están contenidas en un acto administrativo que solo puede ser modificado mediante el trámite reseñado en el acápite anterior. Esta alternativa, merced de su extensión en el tiempo, no es adecuada ni idónea para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica derivada de la crisis invernal. Ello en razón que el término promedio del trámite de modificación de la licencia ambiental resulta excesivo de cara a la necesidad impostergable de paliar la crisis vial mediante la intensificación de la operación aérea en el AIED y en los demás terminales aéreos interconectados con este. Por lo tanto, la Sala encuentra que el juicio de incompatibilidad se encuentra debidamente acreditado.

23. Proporcionalidad: Este juicio, como ha sido definido en el presente fallo, implica determinar si la medida de excepción cumple un fin constitucionalmente legítimo, si es un instrumento idóneo para lograr esa finalidad y, lo que resulta más importante, si el grado de afectación que la medida es proporcionada en sentido estricto, esto es, que lograr un nivel de satisfacción de los derechos constitucionales mayor al del grado correlativamente afectado, limitado o restringido por la medida excepcional.

23.1. Según las motivaciones del Decreto 4822/10 y las intervenciones presentadas en este proceso, es acertado concluir que la medida de emergencia busca cumplir con dos propósitos definidos: la intensificación de la operación aérea para el transporte de carga y pasajeros, requerida en razón de los graves daños a la infraestructura vial nacional; al igual que lograr la seguridad aérea, a través de la disminución de la congestión aérea que se derivaría de la ampliación de la ventana horaria de operación aeronáutica en el AIED, la cual es crítica para el buen funcionamiento de los demás aeródromos del país. Ello, como se indicó, sin perjuicio que similar suspensión sea predicable de otros aeródromos afectados por la crisis invernal.

La Corte observa que los propósitos enunciados buscan garantizar el transporte de carga y pasajeros en condiciones de seguridad. Esta actividad está ligada con la satisfacción de derechos fundamentales como la libre locomoción, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo y la educación. A su vez, el adecuado funcionamiento del transporte público es un presupuesto material inescindible de otros derechos de raigambre constitucional, como el mínimo vital que resultaría afectado por fallas en el abastecimiento de alimentos y otros bienes básicos, al igual que la salud y la vida, que pueden ser vulnerados en razón de la

ausencia de medios de movilización o su operación insegura. Así, como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, “[l]a relevancia constitucional del transporte como servicio público, ha sido destacada en múltiples oportunidades por la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, dada la importancia y trascendencia que dicho servicio ha adquirido en la vida moderna y que ha permitido un enorme progreso social y crecimiento económico, por cuanto, como se ha señalado “[L]a organización del sistema de transporte condiciona gran parte del intercambio económico y social. La fuerza de estructuración económica que posee el transporte público permite, cuando se accede al servicio, participar de la prosperidad general. Su carencia, en cambio, compromete un estándar mínimo de la existencia”¹¹. || Existen varios Modos de transporte a través de los cuales se posibilita la movilización de individuos o de cosas de un lugar a otro. Así, existe el transporte aéreo, fluvial, terrestre, férreo, etc., y todos ellos constituyen un instrumento que facilita el ejercicio de ciertos derechos constitucionales fundamentales, como son el derecho a la libre circulación (CP. art. 24), el derecho al trabajo (CP. art. 25), a la enseñanza (CP. art. 27), y en general, el derecho al libre desarrollo de la personalidad (CP. art. 16).”¹²

Por ende, se concluye que la medida de emergencia busca satisfacer un fin constitucionalmente legítimo, habida consideración del vínculo estrecho entre la continuidad y seguridad en la prestación del servicio de transporte público y la garantía de distintos derechos fundamentales.

23.2. En lo que refiere a la idoneidad, las pruebas recaudadas en este proceso demuestran que uno de los aspectos relevantes para lograr el uso intensivo de la operación aérea en el país, es la ampliación de la ventana horaria del terminal crítico para la actividad aeronáutica nacional, como lo es el AIED. Por ende, la suspensión temporal de los límites horarios aludidos permite que se hagan más operaciones y se cuente con un mayor tiempo para su ejecución, lo que redundaría en el aumento de pasajeros y carga movilizada, al igual que en la satisfacción de condiciones de seguridad en la operación, que resultarían afectadas por la congestión derivada, entre otras causas, de las limitaciones horarias de índole ambiental. Esto se comprueba, desde la perspectiva fáctica, de los hechos acaecidos en el AIED el 22 de diciembre de 2010, que terminaron por virtualmente paralizar la operación aérea nacional. Así las cosas, la Corte no encuentra que la medida carezca de utilidad para hacer frente a la crisis invernal y, en especial, impedir la extensión de sus efectos.

23.3. La justificación de las limitaciones horarias a la operación aérea, entre ellas las predicables del AIED, están sustentadas en la necesidad de proteger de la contaminación sonora que esa operación aérea genera para los habitantes de las zonas urbanas circundantes... Por ende, la suspensión de tales restricciones tiene como consecuencia necesaria la desmejora de las condiciones ambientales de estas comunidades.

En segundo lugar, el ruido ambiental de alta intensidad genera innegables consecuencias para la salud y la integridad física de los afectados. Esto explica la previsión de normas constitucionales y legales que disponen obligaciones concretas para el Estado y los particulares, dirigidas a evitar esa exposición en grado insoportable para la población; medidas que han sido expuestas en apartados anteriores de esta decisión.

Finalmente, la jurisprudencia en comento ha señalado que el ruido intenso e insoportable

vulnera el derecho a la tranquilidad. Esta garantía constitucional, si bien no encuentra un referente expreso en la Carta Política, resulta de la integración conceptual de los derechos a la vida digna, a la paz, a gozar de un ambiente sano y a la intimidad personal y familiar.

Sobre el particular, ha expresado la Corte que "...la tranquilidad se ha erigido en derecho susceptible de protección por esta vía, en tanto es inherente a la persona humana y se encuentra dentro de los derechos del artículo 94 superior. La jurisprudencia lo ha catalogado como personalísimo, derivado por necesidad del derecho a la vida digna. Si bien es cierto que la tranquilidad tiene una dimensión subjetiva, indeterminable, y por lo tanto imposible de ser objeto jurídico, también es cierto que existen elementos objetivos para garantizar ese bienestar íntimo de la persona, dada la influencia del entorno sobre el nivel emocional propio. A nadie se le puede perturbar la estabilidad de su vivencia sin justo título fundado en el bien común. Y esto obedece a una razón jurisprudencial evidente: el orden social justo parte del goce efectivo de la tranquilidad vital de cada uno de los asociados, de suerte que, al no perturbar el derecho ajeno, se logra la común unidad en el bienestar, es decir, la armonía perfeccionante de los individuos que integran la sociedad organizada, bajo el imperio de la ley, en forma de Estado."15

En criterio de la Sala, a pesar de que la suspensión de las restricciones horarias de índole ambiental repercute en los derechos constitucionales de los habitantes de las zonas circundantes a las terminales aéreas, ello no implica la inconstitucionalidad de la medida emergencia. Ello a partir de tres tipos de razones: (i) el vínculo entre la medida y la satisfacción del interés general; (ii) la existencia de mecanismos que garantizan la temporalidad y monitoreo de la suspensión; y (iii) la aplicación concreta de la medida, la cual demuestra que configura una carga soportable para esas comunidades.

23.3.1. La intensificación de la operación aérea en el país, como se ha explicado en varios apartes de este fallo, busca suplir las falencias que los daños a la infraestructura vial generados por la emergencia vial, junto con la necesidad de espaciar la operación aérea a fin de garantizar su seguridad. Estas actividades están vinculadas con el interés general de todos los habitantes, representado en la continuación del servicio de transporte y, en general, la movilización de personas y bienes. A su vez, también satisface dicho interés desde el punto de vista de la garantía del derecho a la vida y a la seguridad personal de quienes hacen uso del transporte aéreo. Por ende, aunque se está ante un grado de afectación de algunos derechos de las comunidades circundantes, los hechos constitutivos responden a la necesidad de garantizar prerrogativas constitucionales importantes para la sociedad en su conjunto, interesada en la continuidad y seguridad del transporte.

23.3.2. De otro lado, también se encuentra que el Decreto 4822/10 prevé mecanismos que reducen la intensidad, al menos desde la perspectiva temporal, de la afectación de los derechos de las comunidades mencionadas. En efecto, el parágrafo del artículo 1º de dicha disposición impone la obligación al Gobierno Nacional de evaluar bimensualmente la situación del sistema vial nacional y su impacto sobre la demanda del transporte, de modo que si se demuestra que esa demanda ha regresado a su normalidad, deberán levantarse la suspensión de las restricciones para la operación aeronáutica. A su vez, el mismo precepto impone que en cualquier caso la suspensión no podrá extenderse más allá de seis meses desde la expedición del Decreto.

Como se observa, estos son dispositivos que circunscriben la posible afectación de los derechos de los habitantes de las zonas aledañas a los aeropuertos del país, en el grado estrictamente necesario para superar la emergencia, por lo que carecen de vocación de continuidad. Esta circunstancia demuestra que la medida de emergencia ha sido concebida bajo condiciones de temporalidad y monitoreo permanente, lo que evidencia que no son prima facie desproporcionada.

23.3.4. Finalmente, se tiene que a partir de la información técnica allegada a la Corte, es posible concluir que la afectación derivada por contaminación auditiva en las localidades circundantes a los aeródromos, si bien está presente, no resulta particularmente intensa, de modo que se torne en insoportable. Conforme a los datos entregados por el Ministerio de Transporte, los sonómetros ubicados en la zona afectada muestran que el nivel de intensidad de ruido por la operación aérea del AIED registra un promedio máximo de 66.4 decibeles para el caso de la pista 2, que es la que está ubicada más cerca de la zona urbana. Este guarismo es apenas superior en 1.4 decibeles del límite admisible de nivel de presión sonora ordinario para las zonas residenciales en horario diurno, regulado por el artículo 17 de la Resolución 8321 de 1983 del Ministerio de Salud, “por la cual se dictan normas sobre protección y conservación de la audición de la salud y el bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos”, norma esta última que ha sido reiteradamente utilizada por la jurisprudencia constitucional como parámetro para determinar si un nivel de ruido es soportable.¹⁶ Además, no puede perderse de vista que estos datos, a pesar que se concentran en la operación del AIED, son de nodal importancia para comprobar la situación de las demás terminales. Ello debido a que ese terminal tiene el mayor grado de operación en todo el país, por lo que es necesario inferir que el impacto ambiental respecto de los demás aeropuertos no podrá ser superior al del AIED. Por lo tanto, la Sala encuentra que aunque la suspensión de las limitaciones aludidas implica un aumento en el nivel de presión sonora, en todo caso no existe evidencia que este sea irrazonable, y por ello incompatible con los derechos a la intimidad y a la salud.

Conclusión

24. A partir del análisis precedente la Corte concluye que la medida de emergencia consistente en la suspensión de restricciones horarias a la operación aérea de índole ambiental, es un ejercicio constitucionalmente admisible de las competencias del Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la crisis invernal. Ello en tanto es un instrumento adecuado para conjurar dicha crisis y, en especial, impedir la extensión de los efectos, que para el caso versan acerca de las graves restricciones al transporte de carga y pasajeros en condiciones de normalidad, al igual que el aumento de los riesgos para la operación aérea nacional.

Estas comprobaciones fundamentan, a juicio de la Sala, la exequibilidad del Decreto analizado.

DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 4822 del 29 de diciembre de 2010, “por el cual se suspenden restricciones para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales e internacionales en el territorio nacional, y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 La jurisprudencia constitucional ha definido, de modo uniforme, que las normas de naturaleza estatutaria y orgánica conforman el bloque de constitucionalidad en sentido lato,

habida cuenta que tienen rango superior a las de las leyes ordinarias, están sometidos a requisitos de aprobación y control constitucional más estrictos y, en consecuencia, conforman un parámetro necesario para la evaluación acerca de su validez. A este respecto, Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-425/94, C-578/95, C-993/04 y C-985/06, entre otras.

2 Estas normas son el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El texto de estas normas es el siguiente:

Artículo 4º PIDCP: 1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. || 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. || 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

Artículo 27 CADH: Suspensión de garantías. 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. || 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. || 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

3 Una explicación comprehensiva de los juicios aplicables a los decretos de desarrollo de los estados de excepción, se encuentra en la sentencia C-225/09 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez).

4 Las normas citadas son las siguientes:

Ley 137/94

Artículo 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Artículo 49. Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.

Artículo 50. Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

5 Ley 137/94

Artículo 8º. Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

Artículo 9º. Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.

Artículo 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 11. Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Artículo 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil.

La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomará medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.

6 Sentencias C-149 de 2003 y C-916 de 2002

7 Corte Constitucional, sentencia C-225/09.

8 Diario Oficial 43.390 del 23 de septiembre de 1998, p. 16.

10 Las normas reglamentarias que regulan el trámite de modificación de la licencia ambiental es el siguiente:

Decreto 2820/10

Artículo 29. Modificación de la licencia ambiental. La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos:

1. Cuando el titular de la Licencia Ambiental pretenda modificar el proyecto, obra o actividad de forma que se generen impactos ambientales adicionales a los ya identificados en la licencia ambiental.
2. Cuando al otorgarse la licencia ambiental no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.
3. Cuando se pretendan variar las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable, de forma que se genere un mayor impacto sobre los mismos respecto de lo consagrado en la licencia ambiental.
4. Cuando el titular del proyecto, obra o actividad solicite efectuar la reducción del área

licenciada o la ampliación de la misma con áreas lindantes al proyecto.

5. Cuando el proyecto, obra o actividad cambie de autoridad ambiental competente por efecto de un ajuste en el volumen de explotación, el calado, la producción, el nivel de tensión y demás características del proyecto.

6. Cuando como resultado de las labores de seguimiento, la autoridad identifique impactos ambientales adicionales a los identificados en los estudios ambientales y requiera al licenciatario para que ajuste tales estudios.

7. Cuando las áreas objeto de licenciamiento ambiental no hayan sido intervenidas y estas áreas sean devueltas a la autoridad competente por parte de su titular.

8. Cuando se pretenda integrar la licencia ambiental con otras licencias ambientales.

Parágrafo 1º. Para aquellas obras que respondan a modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad licenciada y que no impliquen impactos ambientales adicionales a los inicialmente identificados y dimensionados en el Estudio de Impacto Ambiental, el titular de la Licencia Ambiental, solicitará el pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre la necesidad o no de adelantar el trámite para el procedimiento de modificación de la misma anexando la información de soporte, quien deberá pronunciarse en un término máximo de veinte (20) días hábiles.

Parágrafo 2º. A efectos de lo dispuesto en el numeral 5, el interesado deberá presentar la solicitud ante la autoridad ambiental del proyecto, quien remitirá el expediente dentro de los quince (15) días hábiles a la autoridad ambiental competente en la modificación, para que asuma el proyecto en el estado en que se encuentre.

Artículo 30. Requisitos para la modificación de la licencia ambiental. Cuando se pretenda modificar la Licencia Ambiental se deberá presentar y allegar ante la autoridad ambiental competente la siguiente información:

1. Solicitud suscrita por el titular de la Licencia. En caso en que el titular sea persona jurídica, la solicitud deberá ir suscrita por el representante legal de la misma o en su defecto por el apoderado debidamente constituido.

2. La descripción de la(s) obra(s) o actividad(es) objeto de modificación; incluyendo planos y mapas de localización, el costo de la modificación y la justificación.

3. El complemento del Estudio de Impacto Ambiental que contenga la descripción y evaluación de los nuevos impactos ambientales si los hubiera y la propuesta de ajuste al Plan de Manejo Ambiental que corresponda. El documento deberá ser presentado de acuerdo a la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

4. Constancia de pago del cobro para la prestación de los servicios de la evaluación de los estudios ambientales del proyecto, obra o actividad. Para las solicitudes radicadas ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se deberá realizar la autoliquidación previo a la solicitud de modificación.

5. Copia de la constancia de radicación del complemento del Estudio de Impacto Ambiental ante la respectiva autoridad ambiental con jurisdicción en el área de influencia directa del proyecto, en los casos de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial siempre que se trate de una petición que modifique el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables.

Artículo 31. Procedimiento para la modificación de la licencia ambiental. A partir de la fecha de radicación de la solicitud con el lleno de los requisitos establecidos para el efecto y comprobado que el valor cancelado por concepto del servicio de evaluación de la solicitud está conforme a las normas vigentes, la autoridad ambiental competente, contará con cinco (5) días hábiles para expedir el auto de inicio de trámite de modificación el cual se notificará y publicará en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

Ejecutoriado el auto de inicio de trámite, se determinará si es necesario exigir el aporte de información adicional, caso en el cual se dispondrá hasta de veinticinco (25) días hábiles.

En caso de ser necesario el requerimiento de información adicional, este se realizará mediante el correspondiente acto administrativo. En este caso se suspenderán los términos que tiene la autoridad para decidir de conformidad con lo establecido en los artículos 12 y 13 del C.C.A.

Allegada la información por parte del interesado o el concepto de las otras autoridades o en caso de no requerirse la misma, la autoridad ambiental competente decidirá sobre la viabilidad de la modificación en un término que no podrá exceder de treinta (30) días hábiles, la cual se notificará y publicará en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

Contra la resolución por la cual acepta o niega la modificación procede el recurso de reposición.

Parágrafo. Cuando se trate de proyectos, obras o actividades de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en el área de influencia directa del proyecto contarán con un término máximo de veinte (20) días hábiles, contados a partir de la radicación del complemento del Estudio de Impacto Ambiental, para pronunciarse sobre la modificación solicitada si a ello hay lugar, para lo cual el peticionario allegará la constancia de radicación con destino al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Así mismo, y en el evento en que se haya hecho requerimiento de información adicional sobre el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables, las autoridades ambientales deberán emitir el correspondiente concepto técnico en un término máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la radicación de la información adicional.

11 Sent. T-604/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

12 Corte Constitucional, sentencia C-408/04 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

13 Entre otras, pueden consultarse las sentencias T-028/94 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-210/94 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-454/95 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-460/96 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) T-394/97 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo),

T-1033/01 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-1158/05 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

14 Corte Constitucional, sentencia T-210/94, ya reseñada.

15 *Ibíd.*

16 Ver nota al pie 13.