

T-551-93

Sentencia No. T-551/93

ACCION DE TUTELA-Improcedencia/SEGURIDAD AEREA/DERECHO A LA VIDA-Pasajeros de Aviones

La acción de tutela, para que pudiera admitirse como procedente, tendría que estar fundada en el interés directo, cierto y probado de alguien cuyos derechos fundamentales pudieran hallarse actualmente afectados o amenazados por la acción u omisión de autoridad pública o de particulares. En el caso particular de los actores, no existe en el expediente ninguna prueba mediante la cual se demuestre que son, en efecto usuarios del transporte aéreo, ni tampoco hay evidencia acerca de que sus vidas están en peligro por las omisiones que imputan al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expedientes T-16170, T-18492 y T-19960

Acciones de tutela instauradas por LUIS ANTONIO BARBA FONTALVO, FELIPE EDUARDO MONROY SANCHEZ e ISMAEL ENRIQUE MARQUEZ CORREAL contra el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE AERONAUTICA CIVIL.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta del treinta (30) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

Acumuladas en un solo proceso las tres tutelas de la referencia, procede la Corte Constitucional a revisar los siguientes fallos:

En el expediente T-16170 la sentencia de fecha 8 de junio de 1993 proferida por el Juzgado Veintidos Civil del Circuito de Santafé de Bogotá.

En el expediente T-19960 las sentencias de fechas 9 de junio y 23 de julio de 1993 proferidas

por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-, respectivamente.

I. INFORMACION PRELIMINAR

FELIPE EDUARDO MONROY SANCHEZ ejerció acción de tutela para la protección de sus derechos a la vida e integridad personal y solicitó que se condenara a la AERONAUTICA CIVIL colombiana a adquirir, instalar y poner en funcionamiento ayudas de vuelo y demás implementos técnicos necesarios para garantizar una aeronavegación tranquila y segura para los usuarios de los principales aeropuertos del país. Igualmente solicitó que se ordenara el cierre de los aeropuertos que no cumplieran con los requisitos mínimos para garantizar una aeronavegación segura. Fundamentó su petición en los siguientes hechos:

- Operación tortuga realizada a comienzos del año por los controladores aéreos debido a falta de implementos de trabajo.
- Colisión del avión de SAM en Frontino (Antioquia), presuntamente por la falta de ayudas técnicas.
- Emergencia en el aeropuerto El Dorado ante el choque que estuvo a punto de presentarse entre dos aeronaves al aterrizar, supuestamente por falta de ayudas técnicas de vuelo.
- Voladura de algunas radioayudas por la guerrilla en agosto de 1992 sin que hubieren sido reparadas e instaladas nuevamente.

Por su parte, LUIS ANTONIO BARBA FONTALVO fundamentó su acción de tutela en los siguientes hechos:

- El accidente del avión de SAM en el mes de mayo, faltando 3 minutos para llegar al Aeropuerto José María Córdoba de Rionegro muestra el pésimo servicio de la Aerocivil y el descuido de quien era su Director para la fecha de instauración de la acción, quien después de 2 años y medio de estar al frente de la entidad no había reparado los radares y radioayudas destruidas por la guerrilla.
- Para llegar al Aeropuerto José María Córdoba el piloto debe basarse en las señales que emite un radiofaro en Abejorral, el cual es menos preciso que los equipos VOR y DME.

- Se han presentado varias situaciones de peligro de colisión aérea con aviones de la DEA, poniendo en peligro la vida de los usuarios del transporte aéreo.
- El mismo día de la tragedia del avión de SAM en Rionegro, otro avión de SAM estuvo a punto de colisionar en el aire con uno de AIR FRANCE.
- La inseguridad aérea del país es evidente, lo cual constituye clara amenaza al derecho a la vida.

En la tercera de las demandas acumuladas, ISMAEL ENRIQUE MARQUEZ alegó la amenaza a su derecho a la vida por omisión de la Aerocivil en la reinstalación del VOR u otro sistema de similares o superiores condiciones para la seguridad de los pilotos y pasajeros que utilicen el Aeropuerto José María Córdoba de Rionegro.

De no ser posible atender esta petición, el accionante solicitó que, en su defecto, se suspendieran de inmediato y transitoriamente los permisos, licencias o autorizaciones en dicho aeropuerto hasta tanto se le dote de las seguridades básicas.

El actor utilizó la acción como mecanismo transitorio, para evitar perjuicios irremediables que se podrían causar, entre otros motivos, por el uso de obsoletos “radiofaros”.

El interés del accionante radica en ser un usuario ocasional del transporte aéreo, afirmación que queda amparada por la presunción de la buena fé tutelada por el artículo 83 de la Constitución.

II. DECISIONES JUDICIALES

a. El juzgado Veintidós Civil del Circuito de Bogotá, en fallo del ocho (8) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), negó la tutela solicitada por FELIPE EDUARDO MONROY SANCHEZ con base en las siguientes consideraciones:

- La acción de tutela procede en ausencia de otro medio de defensa judicial ante una situación concreta y específica de violación o amenaza de derechos fundamentales, por parte de cualquier autoridad pública.
- Esta acción es netamente personal y subjetiva y debe radicarse el agravio sufrido en

cabeza de quien solicita la protección, afirma el juez. El actor no manifiesta en forma específica cuál fue el agravio sufrido que ha puesto en peligro su vida. Por el contrario se deduce que su petición la ha formulado en forma general, impersonal y abstracta. En este último caso, son otros los mecanismos constitucionales previstos para evitar ese perjuicio.

- El derecho a la vida es un derecho personalísimo, de la naturaleza intrínseca de la persona humana y su defensa no puede invocarse en forma colectiva, abstracta y general pues se daría el caso de improcedencia de la tutela contemplado en el artículo 6º, numeral 3º, del Decreto 2591 de 1991.

- Para la defensa de los derechos colectivos existen las acciones típicamente populares del artículo 88 de la Constitución, siendo éstas las procedentes y no la de tutela.

b. En cuanto a la acción de tutela instaurada por LUIS ANTONIO BARBA FONTALVO, el Juzgado Trece Civil del Circuito de Bogotá, en fallo del tres (3) de junio del presente año, la negó por las siguientes razones:

- La acción de tutela está encaminada a salvaguardar los derechos fundamentales. La Constitución Nacional y el Decreto 2591 de 1991, no la prevén contra actuaciones de carácter general o derechos colectivos “pues en tratándose de estas esferas caben las acciones de ilegalidad e inconstitucionalidad, o el recurso a la vía exceptiva”.

- El peticionario señor BARBA FONTALVO no es la persona afectada por la acción u omisión del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE AERONAUTICA CIVIL -Aerocivil- pues formula la petición en forma general, impersonal y abstracta. No existe legitimación del actor para interponer la acción.

Impugnada esta decisión le correspondió decidir en segunda instancia al Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Civil, el cual confirmó la sentencia impugnada afirmando:

- Para la prosperidad de la acción de tutela resulta imprescindible que haya lesión contra los derechos fundamentales. Las deficiencias que presenta la estructura aeroportuaria no tienen la virtud de amenazar el derecho a la vida del peticionario.

- El riesgo en la operación aérea es parte integrante del derecho a la seguridad pública

previsto en el artículo 88 de la Carta, al consagrar las acciones populares.

c. En el proceso iniciado a partir de la acción incoada por ISMAEL ENRIQUE MARQUEZ CORREAL el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en fallo del nueve (9) de junio de mil novecientos noventa y tres, concedió la tutela con base en las siguientes consideraciones:

La acción de tutela se encamina a proteger un derecho fundamental como es el de la vida. En el presente caso la amenaza del derecho a la vida del accionante radica en la constitución de una reserva de cupo para viajar a la ciudad de Medellín y en la utilización del Aeropuerto de Rionegro.

Se solicitó la colaboración de expertos en la materia y se obtuvo la información de lo que es un VOR, un DME, un NDB, para concluir que las ayudas que existen actualmente no constituyen un soporte técnico de similar o superior condición a un VOR, lo cual no garantiza la seguridad de las operaciones aéreas en el aeropuerto de Rionegro, pues además de la carencia observada, no se cuenta con ninguna carta procedimental en el Manual Oficial y las operaciones se basan en la radio ayuda de Abejorral que presenta fallas intermitentes.

Además, debe tenerse en cuenta que fue escasa y lejana en el tiempo la calibración llevada a cabo sobre el radiofaro de Abejorral, como la de los sistemas ILS/NDB, el sistema de aterrizaje por instrumentos y el sistema PAPI (indicador visual de pendientes de precisión), pues se efectuaron en octubre 25 de 1991 respecto de los primeros elementos mencionados y el 27 de febrero de 1992 en lo que se relaciona con el último.

Se define entonces la operación aérea en Rionegro como insegura y por lo tanto constitutiva de amenaza para la vida del solicitante y de todas aquellas personas cuyo derecho individual debe ser garantizado de inmediato.

En la parte resolutive de la sentencia se dispuso:

“Primero.- TUTELENSE los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud del solicitante y de todos y cada uno de los usuarios habituales u ocasionales del Aeropuerto José María Córdoba de Rionegro -Antioquia-.

Segundo.- Para hacer efectivos los derechos tutelados ordénase al Director del Departamento

Administrativo de Aeronáutica Civil proceda a restringir las operaciones aéreas del Aeropuerto José María Córdoba de Rionegro -Antioquia- mediante instrucción que impartirá dentro de las seis (6) horas siguientes a la de la notificación de la presente providencia, de modo que únicamente se autoricen aterrizajes o decolajes de aeronaves cuando las condiciones atmosféricas del espacio aéreo de aproximación a ese aeródromo, permitan operar visualmente.

La presente orden tendrá vigencia mientras no sea instalado y puesto en servicio el sistema V:O:R:/DME contratado por esa entidad”

Impugnada esta decisión, fue revocada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en fallo del 23 de julio de 1993 por las siguientes razones:

- El interesado interpuso la tutela para la protección inmediata de pilotos, tripulantes y pasajeros, lo cual hubiera sido suficiente para considerar improcedente la acción, por lo menos en relación con las personas diferentes del actor respecto de las cuales no aduce ningún poder.
- Para la protección del derecho a la vida, íntimamente relacionado con la seguridad aérea, la Constitución consagró acciones diferentes como son las populares, previstas en el artículo 88 de la Carta.
- Si existiera un perjuicio irremediable, el titular podría solicitar la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos. No es el caso de que exista un perjuicio irremediable, pues afirma el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil que hoy son suficientes los sistemas de ayuda en el aeropuerto de Rionegro, lo que impide afirmar que se configure una grave e inminente amenaza del derecho a la seguridad y a la vida.
- El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil ha adelantado los trámites necesarios para las nuevas adquisiciones de radioayudas.
- Entre los documentos sustentatorios de la impugnación aparece una evaluación del procedimiento de aproximación al Aeropuerto José María Córdoba, presentada por expertos de la Organización de Aviación Civil Internacional -OACI- el 15 de junio de 1993, en la que se

concluye que dicho procedimiento se encuentra de acuerdo con los parámetros de esa organización y que desde el punto de vista técnico el sistema ILS con una radioayuda del tipo NDB es perfectamente válido.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Indispensable legitimación del accionante

La acción de tutela persigue el objetivo específico, bien definido por el Constituyente, de brindar protección judicial inmediata a quien ve amenazados o violados sus derechos fundamentales.

Así, pues, como lo tiene dilucidado la Corte (Cfr. Sentencias T-570 del 26 de octubre de 1992 y T-539 del 22 de noviembre de 1993), estamos ante un medio procesal específico condicionado, entre otras razones, por la presentación ante el juez de una situación de fehaciente y real amenaza o violación de derechos fundamentales.

El peticionario -debe reiterarse- ha de tener un interés jurídico actual y suficiente como para pedir el amparo del juez en concreto, del tal modo que, ante la certidumbre de la circunstancia tutelable, pueda aquel impartir una orden también concreta y definida enderezada al fin protector señalado por el Ordenamiento constitucional.

Ahora bien, en ese orden de ideas, cuando se trata de preservar derechos o intereses colectivos no procede en principio la acción de tutela, a menos que el actor demuestre estar perjudicado o amenazado directamente.

Es por ello que el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece: “La acción de tutela podrá ser ejercida en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”.

La seguridad aérea, cuyas fallas en efecto repercuten en una clara amenaza del derecho a la vida de muchas personas, no es per se una materia que corresponda al ámbito de la acción de tutela, en cuanto importa a la comunidad en general y, por ende, en defensa de ésta cabrían como mecanismos constitucionales de protección tanto la acción popular prevista en

el artículo 88 de la Carta como la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 eiusdem, si de lo que se trata es de obtener el cumplimiento de leyes o actos administrativos referentes a la materia.

En cuanto a la acción de tutela, para que pudiera admitirse como procedente, tendría que estar fundada en el interés directo, cierto y probado de alguien cuyos derechos fundamentales pudieran hallarse actualmente afectados o amenazados por la acción u omisión de autoridad pública o de particulares. Tendría aplicación en esta hipótesis la jurisprudencia que sobre el punto ha venido trazando esta Corporación (Cfr., entre otras, las sentencias T-437 del 30 de junio de 1992, T-67 del 24 de febrero de 1993, T-254 del 30 de julio de 1993, T-366 del 3 de septiembre de 1993, T-376 del 7 de septiembre de 1993 y T-539 del 22 de noviembre de 1993) en el sentido de que en tales circunstancias se configura una unidad en la defensa de los derechos -colectivo y fundamental- que favorece primariamente el derecho personal violado o amenazado “aunque, al protegerlo, se beneficie la comunidad” (Cfr. Sentencia T-320 de 1993), lo cual constituye en esas hipótesis el efecto secundario de la decisión judicial que resuelve conceder el amparo.

Pero, se repite, debe entonces acreditarse el interés concreto de quien acude al procedimiento preferente.

En los casos a que se refiere esta sentencia los accionantes dijeron actuar en razón de la amenaza que, según afirmaron, sufre su derecho a la vida en razón de la seguridad aérea, ante las omisiones en que -alegaron- ha incurrido el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil en cuanto a la dotación y reposición de radioayudas para algunos aeropuertos del país y también con motivo de los problemas del control aéreo que han estado a punto de provocar colisiones de aeronaves en vuelo.

Han fundado su interés en el hecho de ser usuarios ocasionales del transporte aéreo en diferentes rutas, afirmando que en las ocasiones en que utilizan los servicios de las aerolíneas sus vidas corren peligro.

En cuanto hace al peticionario ISMAEL ENRIQUE MARQUEZ, si bien presenta las carátulas de cuatro (4) tiquetes de Avianca utilizados en las rutas Bogotá-Medellín-Bogotá, a juicio de la Corte no adquiere por ese solo hecho la categoría de viajero habitual de modo que las operaciones aéreas desde y hacia el aeropuerto de Rionegro pudieran colocarlo en riesgo de

perder su vida. No se configura el nexo causal entre el hecho de ser él un usuario esporádico del transporte aéreo y el riesgo o amenaza que dice padecer, lo cual resulta corroborado si se tiene en cuenta que bien puede usar y de hecho estar usando otro medio de transporte. Ello significa que no se enfrenta necesariamente al peligro de que habla.

Reitérase que la amenaza de un derecho, para que la tutela pueda prosperar, debe ser real, inminente y actual:

“La amenaza es una violación potencial que se presenta como inminente y próxima. Respecto de ella la función protectora del juez consiste en evitarla.

La amenaza a un derecho constitucional fundamental tiene múltiples expresiones: puede estar referida a las circunstancias específicas de una persona respecto al ejercicio de aquél; a la existencia de signos positivos e inequívocos sobre el designio adoptado por un sujeto capaz de ejecutar actos que configuren la violación del derecho; o estar representada en el desafío de alguien (tentativa), con repercusión directa sobre el derecho de que se trata; también puede estar constituida por actos no deliberados pero que, atendiendo a sus características, llevan al juez de tutela al convencimiento de que si él no actúa mediante una orden, impidiendo que tal comportamiento continúe, se producirá la violación del derecho; igualmente pueden corresponder a una omisión de la autoridad cuya prolongación en el tiempo permite que aparezca o se acreciente un riesgo; también es factible que se configure por la existencia de una norma -autorización o mandato-, contraria a la preceptiva constitucional, cuya aplicación efectiva en el caso concreto sería en sí misma un ataque o un desconocimiento de los derechos fundamentales...”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-349 del 27 de agosto de 1993).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en sentencia T-479 de 1993 también expresó:

“En ese orden de ideas, el juez que establece con certeza la violación o amenaza del derecho, apreciándola en el caso específico y considerando las circunstancias del solicitante, imparte una orden al responsable para que actúe o se abstenga de hacerlo. Esta orden tiene que ser proporcionada a la agresión y encaminada a restaurar el imperio del derecho en el evento concreto, con efectos particulares”.

(...)

“Así las cosas, para que el peticionario pudiese alegar que en su caso la acción de tutela es medio de defensa judicial encaminado a la protección de los derechos fundamentales, deberá estar en condiciones de probar que en efecto se le está causando daño y que existe una relación de causalidad entre las publicaciones que cuestiona y el perjuicio que sufre. De lo contrario, carece de legitimidad para intentar la acción”.

En síntesis es posible que las omisiones de la Aerocivil esgrimidas por los actores de la tutela tengan el alcance de amenazantes del derecho a la vida, pero ello únicamente podrá establecerse sobre el supuesto del interés real y concreto de quien ejerza la acción.

DECISION

Por las razones expuestas la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR los fallos proferidos por el Juzgado Veintidós Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el 8 de junio de 1993 al resolver sobre la acción de tutela instaurada por FELIPE EDUARDO MONROY SANCHEZ; por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Civil el 13 de julio de 1993 en lo referente a la acción que intentó LUIS ANTONIO BARBA FONTALVO y por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado el 23 de julio de 1992 en lo concerniente a la acción de tutela incoada por ISMAEL ENRIQUE MARQUEZ, por las razones expuestas en la presente providencia.

Segundo.- Por Secretaría líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General