

Sentencia No. T-552/93

DERECHOS COLECTIVOS-Protección

No cabe la acción de tutela para proteger derechos colectivos, a no ser que, como lo ha venido reiterando la jurisprudencia de esta Corte, se encuentre afectado -de manera directa, específica y debidamente probada- el derecho constitucional fundamental de una o varias personas que actúen en orden a su protección y no en representación de la comunidad.

AVIADORES/SEGURIDAD AEREA/LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA

Es imperativo reconocer que los pilotos afiliados a “ACDAC”, en cuyo nombre dicha asociación interpuso la acción de tutela sobre la cual se resuelve, son las personas directamente interesadas en que se solucione con eficiencia el problema de seguridad aérea sobre el que se controvierte, pues son sus vidas las que -junto con las de otras personas- están de por medio en cada uno de los viajes que efectúan. En consecuencia, están perfectamente legitimados para incoar dicha acción sin que pueda pensarse que el asunto por ventilar interese tan sólo a la comunidad en cuanto tal o afecte únicamente intereses difusos. Aquí se tiene un interés concreto que la Corte evalúa como apto para dar trámite al procedimiento preferente y sumario contemplado en el artículo 86 de la Carta.

DERECHO A LA VIDA-Amenaza/SEGURIDAD AEREA-Deficiencias

Existen deficiencias protuberantes que afectan de manera constante y actual la seguridad aérea en todo el país, especialmente en los terminales indicados, de donde se colige un riesgo patente para las operaciones aéreas y una amenaza grave para el derecho a la vida de los accionantes, de los pasajeros y de terceros situados en tierra. Considera esta Corte que, si bien la profesión de piloto o aviador implica un grado de riesgo superior al de otras profesiones, éste nivel de riesgo no puede ser incrementado por omisiones o negligencias imputables al Estado, aquí representado por el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, organismo que, según resulta del expediente, ha venido mostrando -de tiempo atrás- cierta desidia en la adopción de las medidas necesarias para garantizar, hasta donde es posible, unas operaciones aéreas seguras y confiables.

DERECHO AL TRABAJO-Condicionas Dignas

En lo que hace al derecho al trabajo en condiciones dignas y justas ya que con las deficiencias y omisiones establecidas el trabajo de los pilotos o aviadores en Colombia presenta hoy un alto nivel de incertidumbre. La improvisación y la ineficacia administrativa han llegado a afectar este derecho fundamental por el incremento en la carga de responsabilidades que injustamente se ha asignado a los pilotos, más allá de la pericia y técnica que les es normalmente exigible, para poder suplir las carencias a las que debía atender con eficacia y prontitud la autoridad aeronáutica.

ACCION DE TUTELA-Protección Integral

Se concederá el amparo solicitado haciendo alusión genérica a los distintos aeropuertos del país y a la seguridad aérea como tal, ya que el derecho a la vida de los pilotos afectados no puede protegerse con certeza si apenas resultan cobijados ciertos terminales. La protección propia de la tutela, para ser efectiva, tiene que ser integral.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-18821

Acción de tutela instaurada por la ASOCIACION COLOMBIANA DE AVIADORES CIVILES "ACDAC" contra el PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE AERONAUTICA CIVIL y el MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE.

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).

Procede la Corte Constitucional a revisar los fallos del once (11) de junio y quince (15) de julio de mil novecientos noventa y tres, proferidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Laboral- y por la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena Laboral- para resolver sobre la acción de tutela en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

JOSE MIGUEL ALVARADO BESTENE, obrando en su condición de Presidente de la ASOCIACION COLOMBIANA DE AVIADORES CIVILES "ACDAC", piloto trabajador de la Empresa AEROVIAS NACIONALES DE COLOMBIA S.A., "AVIANCA" y usuario del servicio de transporte aéreo, interpone la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales a la vida, la igualdad, la paz y el trabajo en condiciones dignas y justas.

1. Los avances tecnológicos y científicos tienden a que las operaciones aéreas se realicen cada vez con la máxima seguridad para la vida de los usuarios. Por esto se utilizan el VOR, el DME, los radares, los radiofaros, el sistema ILS, etc.
2. El transporte aéreo conlleva la preparación previa del vuelo por parte del piloto y de la máquina por parte de los mecánicos, así como la verificación de las buenas condiciones del tiempo y de la estructura aérea en los aeropuertos de salida y llegada, así como el soporte en la ruta.
3. La falla de alguno de los procedimientos anteriores trae como consecuencia el incremento de los riesgos en la seguridad de la vida de los pasajeros, tripulantes, terceros en superficie y patrimonio de la empresa.
4. Por el conocimiento de la ruta y la experiencia acumulada como piloto, afirma el actor que el accidente del Avión de SAM ocurrido en el cerro del Burro el 19 de mayo de 1993 no se hubiera presentado si hubiese estado funcionando perfectamente el sistema VOR-DME.
5. El VOR y el DME no operan en el aeropuerto José María Córdoba de Rionegro desde hace aproximadamente un año porque fueron destruidos por la insurgencia armada.
6. La política de "cielos abiertos" sin la debida planificación e infraestructura ha congestionado el espacio aéreo incrementando en un alto porcentaje los riesgos para las operaciones aéreas.
7. La falta de medidas preventivas puede ocasionar en el futuro más accidentes con sus graves consecuencias.
8. Aeropuertos como Cúcuta y San Andrés cuentan con peatones en las pistas, lo que pone

en peligro la vida y la seguridad de tripulantes y usuarios.

9. Entre el 3 de abril de 1991 y el 11 de mayo de 1993 se han presentado veinticuatro (24) situaciones de “cuasi-colisión”, lo cual constituye situación peligrosa.

Las peticiones que hace la ACDAC en la demanda de tutela son las siguientes:

1. Que se ordene la suspensión inmediata de todas las operaciones aéreas en los aeropuertos José María Córdoba de Rionegro y Camilo Daza de Cúcuta, hasta que existan las condiciones para una operación aérea segura.

2. Que se ordene al señor Presidente de la República, al señor Ministro de Obras Públicas y Transporte y al Director de la Aeronáutica Civil que en el término improrrogable de treinta (30) días a partir del presente escrito de tutela, se coloquen las ayudas de navegación aérea denominadas VOR y DME en los aeropuertos de Cúcuta y Rionegro.

3. Ordenar que en el término de sesenta (60) días se corrijan las siguientes deficiencias:

-Aeropuerto “Sesquicentenario” de San Andrés: cierre perimetral de la pista y áreas adyacentes;

-Aeropuerto “Ernesto Cortissoz” de Barranquilla: instalar un VOR con DME en forma definitiva;

-Aeropuerto “Almirante Padilla” de Riohacha: proveer un sistema adecuado de comunicaciones, cierre perimetral de la pista y áreas adyacentes;

-Aeropuerto “Camilo Daza” de Cúcuta: cierre perimetral de la pista y áreas adyacentes;

-Aeropuerto “Alfredo Vásquez Cobo” de Leticia: traslado del basurero municipal a un sitio alejado de la pista para evitar la presencia de gallinazos que ponen en peligro las operaciones aéreas.

4. Que en el término de sesenta (60) días se implemente en el país el servicio de radar para navegación aérea ya autorizado y ordenado.

5. Que en el término de sesenta (60) días se instalen los equipos de tierra (especialmente

emergencia y rescate) requeridos en todos los aeropuertos del país.

6. Que antes del 31 de diciembre de 1993 a las 6 p.m., el Presidente de la República, el Ministro de Obras Públicas y el Director de la Aeronáutica Civil garanticen que los principales aeropuertos del país estén en óptimas condiciones para operaciones de aeronavegación segura. Solicita la asociación demandante que esto sea verificado por una comisión especial en la que tengan participación voceros de “ACDAC”, de las empresas, de la O.I.P., de “IFALPA” y de la “OACI”.

II. DECISIONES JUDICIALES

Correspondió al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Laboral- decidir en primera instancia sobre la acción incoada. Mediante sentencia del 11 de junio de 1993 se concedió la tutela solicitada con base en las siguientes consideraciones:

1. El derecho a la vida es el derecho primordial de toda persona. Una de las obligaciones del Gobierno, en especial del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, es mantener los aeropuertos en las mejores condiciones de seguridad con el fin de que las operaciones aéreas se realicen sin peligro para tripulantes y pasajeros. No necesita mayor análisis la afirmación según la cual el incumplimiento de ese deber del Estado implica una amenaza para el derecho a la vida de los usuarios.

2. De conformidad con los elementos de juicio aportados al proceso, tenemos que los aeropuertos de Rionegro, Cúcuta, San Andrés, Leticia, Barranquilla y Riohacha adolecen de deficiencias que implican inseguridad en las operaciones aéreas allí realizadas.

3. Se demostró además que no existe el servicio de radar en Colombia ya que, si bien hay algunos instalados, no han sido puestos en funcionamiento.

4. Como resultado de estas deficiencias, las operaciones aéreas son inseguras, lo que constituye una amenaza para la vida de las personas, siendo deber de la Corporación proteger este derecho fundamental amenazado y proceder a tutelarlos.

En consecuencia se ordenó:

- En el término de tres (3) meses construir cierres perimetrales adecuados en las pistas de

los aeropuertos de Cúcuta, Riohacha y San Andrés.

- En el término de seis (6) meses instalar VOR con DME en Cúcuta y Barranquilla y poner en funcionamiento los radares ya instalados en El Tablazo, Carimagua, Villavicencio, Bogotá, Rionegro, Cerro Maco y Santa Ana.
- Suspender las operaciones para aviones tipo JET en el aeropuerto "Camilo Daza" de Cúcuta, hasta que se instale el VOR y el DME.

Impugnada la decisión judicial por parte del Director de Aerocivil, correspondió decidir en segunda instancia a la Honorable Corte Suprema de Justicia, la cual, en fallo del 15 de julio de 1993, decidió revocarla por las siguientes razones:

- Lo que se pretende con la presente acción de tutela es el amparo para un número indeterminado de personas, lo cual torna en improcedente el ejercicio de esta acción excepcional, ya que el artículo 86 Constitucional, la concibió únicamente para la protección concreta y exclusiva de los particulares y específicos derechos de la persona reclamante.
- Se procura el amparo de derechos colectivos para los cuales la Constitución en su artículo 88 tiene previsto el mecanismo de las acciones populares para daños que se ocasionen a un número indeterminado de personas.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Quinta de Revisión de esta Corte es competente para revisar los fallos proferidos en relación con el amparo solicitado.

Interés para interponer la acción

Al tenor del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela tiene por objeto la protección judicial inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de una o varias personas directamente amenazadas o afectadas por la violación de aquellos por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular cuando así lo señale la ley.

En este caso se tiene que la acción de tutela fue interpuesta por el Presidente de la

Asociación Colombiana de Aviadores Civiles “ACDAC” en su condición de tal y actuando también como usuario del transporte aéreo en Colombia.

La ACDAC es una organización sindical de industria de primer grado, integrada por los pilotos aviadores que hayan obtenido la correspondiente licencia profesional. De conformidad con sus Estatutos, uno de los fines de la Asociación es el de “estudiar las características como profesión de la Aviación Civil o Comercial, y los salarios, sistemas de protección o de prevención de accidentes, y demás condiciones de trabajo referentes a sus asociados, para procurar su mejoramiento y su defensa por los medios lícitos” (Subrayado fuera de texto).

Ya la Corte ha señalado en varias ocasiones que la acción de tutela puede ser ejercitada por personas jurídicas pues éstas son titulares de derechos fundamentales como el debido proceso, su buen nombre, su propiedad, el acceso a la administración de justicia, las libertades de asociación y de expresión, la inviolabilidad de la correspondencia, entre otros. En estos eventos actúa directamente.

También pueden las personas jurídicas interponer la acción actuando a nombre de personas naturales, para defender los derechos fundamentales de estas. En tales oportunidades la persona jurídica demandante obra de manera indirecta, como vehículo para alcanzar el fin de la protección constitucional (Cfr. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-382 del 14 de septiembre de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Es claro que en el proceso materia de estudio la persona jurídica “ACDAC” como tal no es susceptible de ser amenazada o vulnerada en lo que respecta al derecho a la vida de que aquí se trata, pero, dado que, según surge de la demanda, representa a los aviadores civiles, la acción de tutela es procedente si se considera que la asociación actuó a nombre de los pilotos pertenecientes a ella, mirados como las personas directamente afectadas por la posible amenaza a que se refiere la demanda.

De allí que el artículo 10 del Decreto 2591 haya dispuesto en su inciso 1º:

“Artículo 10. Legitimidad e interés. 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. Los poderes se presumirán auténticos” (Subrayado fuera de texto).

No cabe duda entonces de que la acción de tutela interpuesta por la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, ACDAC, para la protección de derechos fundamentales de sus asociados, como el de la vida, la igualdad y el trabajo en condiciones dignas y justas es totalmente procedente y en ese entendido entrará la Corte al examen de fondo.

La tutela y los derechos colectivos

Reitera la Corte que, en desarrollo del precepto constitucional del artículo 88, la tutela no procede cuando existe otro medio de defensa judicial. Las acciones populares allí consagradas, a las cuales alude el fallo de segunda instancia que se revisa, como un mecanismo excluyente de la acción de tutela, fueron concebidas en efecto para la protección de derechos e intereses colectivos -tales como el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica- y no directamente para la defensa de derechos constitucionales fundamentales, para lo cual se ha previsto la acción de tutela.

A la inversa, tampoco cabe la acción de tutela para proteger derechos colectivos, a no ser que, como lo ha venido reiterando la jurisprudencia de esta Corte, se encuentre afectado -de manera directa, específica y debidamente probada- el derecho constitucional fundamental de una o varias personas que actúen en orden a su protección y no en representación de la comunidad.

Doctrina de la Corporación al respecto ha sido la siguiente:

“Resulta claro para la Corte que una cosa es la protección de los derechos fundamentales de la persona cuando éstos son objeto de violación o amenaza y otra bien distinta la defensa del interés colectivo, que también puede verse comprometido o afectado por la acción u omisión de autoridades públicas, o por hechos o circunstancias de muy diversa índole, tal como acontece en el presente caso con el ambiente, la salubridad y seguridad públicas.

Tratándose de actuaciones judiciales que miran a la efectividad de los principios constitucionales y en especial, de los derechos, la Carta Política ha instituido figuras diferentes orientadas al amparo cierto y concreto de los individuos y de la comunidad: la ACCION DE TUTELA se incorporó a nuestras instituciones como procedimiento preferente y sumario por el cual toda persona podrá “reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar,

por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública” (artículo 86 C.N.); las ACCIONES POPULARES que habrá de regular la ley, han sido instituídas “para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionadas con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”. (Artículo 88 C.N., subrayado fuera de texto). (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-376 del 7 de septiembre de 1993).

La Corte ha subrayado sin embargo:

“Pero si además, una persona individualmente considerada puede probar que la misma causa (...) está afectando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales o los de su familia, al poner en peligro su vida, su integridad o su salubridad, cabe la acción de tutela en cuanto a la protección efectiva de esos derechos fundamentales en el caso concreto, sin que necesariamente el amparo deba condicionarse al ejercicio de acciones populares”. (Cfr. Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-437 del 30 de junio de 1992).

Esta tesis ha sido ratificada por la Corte en reciente fallo:

“Ahora bien, la jurisprudencia de la Corporación ha dejado en claro que, aunque el medio de defensa judicial aplicable en favor de la comunidad sea el de la acción popular, cabe la tutela si está de por medio, de modo concreto y cierto, un derecho fundamental del accionante que así lo pruebe en su caso específico y que acredite la relación de causalidad existente entre la acción u omisión que afecta el interés colectivo y su propia circunstancia.

Al respecto pueden verse, entre otras, las sentencias T-437 de 1992, T-67, T-254, T-320, T-366 y T-376 de 1993, en las cuales se ha sostenido básicamente que en las enunciadas circunstancias procede la protección del derecho personal afectado o amenazado aunque, al protegerlo, se beneficie o favorezca a la comunidad,...”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-539 del 22 de noviembre de 1993).

Ya dijo la Corte, por otra parte, que no es el número de personas afectadas el que determina

la acción a seguir sino la naturaleza del derecho amenazado o vulnerado:

“...la mera pluralidad de personas titulares de un derecho no lo convierte sin más en un derecho colectivo”. (Cfr. Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión. Sentencia T-320 de 1993. Magistrado Ponente. Dr. Carlos Gaviria Díaz) y, por tanto, cabe la protección del derecho personal afectado o amenazado aunque, al protegerlo, se beneficie a la comunidad”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-376 del 17 de septiembre de 1993).

También en su momento la Sala Segunda de Revisión, en Sentencia T-254 del 30 de julio de 1993, Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell, dijo:

“...esa conexidad por razón del ataque a los derechos colectivo y fundamental genera, pues, una unidad en su defensa, que obedece tanto a un principio de economía procesal como de prevalencia de la tutela sobre las acciones populares, que de otra manera deberían aplicarse independientemente como figuras autónomas que son”.

A juicio de la Corte, no puede afirmarse que se trate de un “número plural e indeterminado” de personas pues los pilotos de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles son un grupo humano definido, compuesto por individuos perfectamente identificables.

En otros términos, la Corte Constitucional ha encontrado que en el presente proceso, a diferencia de lo que acontece en el que culminó en Sentencia T-551 de esta misma fecha (expedientes acumulados números T-16170, T-18492 y T-19960), los accionantes pueden estar directa y permanentemente afectados, en razón de su oficio, por el aumento de riesgo que para sus vidas representa la situación de inseguridad aérea que plantean.

Es verdad, entonces, que, como lo dijo la Corte Suprema de Justicia en el fallo que se revisa, la acción de tutela está destinada a la protección concreta de los particulares y específicos derechos de quien la reclama por sí o por conducto de otro, como en el presente caso.

Precisamente aplicando ese principio, es imperativo reconocer que los pilotos afiliados a “ACDAC”, en cuyo nombre dicha asociación interpuso la acción de tutela sobre la cual se resuelve, son las personas directamente interesadas en que se solucione con eficiencia el problema de seguridad aérea sobre el que se controvierte, pues son sus vidas las que -junto

con las de otras personas- están de por medio en cada uno de los viajes que efectúan. En consecuencia, están perfectamente legitimados para incoar dicha acción sin que pueda pensarse que el asunto por ventilar interese tan sólo a la comunidad en cuanto tal o afecte únicamente intereses difusos. Aquí se tiene un interés concreto que la Corte evalúa como apto para dar trámite al procedimiento preferente y sumario contemplado en el artículo 86 de la Carta.

Fluye de lo dicho que debe revocarse la sentencia de segunda instancia mediante la cual se negó la tutela por considerarla improcedente y entrar en la materia del tema planteado.

El derecho a la vida

La suerte que pueden correr los ocupantes de un avión accidentado es normalmente de pronóstico fatal. El peligro que se afronta es ante todo el de perder la vida y en situaciones menos graves está comprometida su integridad personal.

El juez constitucional -en este caso la Corte- no puede perder de vista, entonces, que el principal y más común riesgo en materia de accidentes aéreos es la muerte de quienes se encuentran dentro del aparato -tripulación y pasajeros- y aún la de terceros que se hallen en tierra. Para establecerlo así basta examinar el doloroso record de los siniestros ocurridos dentro y fuera del territorio colombiano.

Los promotores de esta acción han invocado también otros derechos, algunos de ellos ciertamente afectados en el asunto que nos ocupa (v.gr. el trabajo en condiciones dignas y justas), pero la Corte halla suficiente la invocación del derecho a la vida, el primero de todos, para dar curso al proceso en orden a identificar las posibles amenazas contra él y así, de hallarlas fundadas, no dudará en conceder la protección que se solicita.

La Constitución protege este derecho básico desde su preámbulo, al señalarlo como uno de los motivos -quizá el principal- de la función constituyente. La Carta se expide, a su tenor, para asegurar la vida de los integrantes de la comunidad nacional.

Fin esencial del Estado es, según las voces del artículo 2 Ibidem, el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y, según la misma norma, las autoridades de la República están instituídas para proteger a todas las

personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

El derecho a la vida es inviolable. Tal es la declaración del artículo 11 de la Carta, que lo enuncia antes que todos los demás derechos fundamentales. El artículo 85 lo enuncia como derecho de aplicación inmediata y es obvio que está cobijado, más que cualquier otro, por el artículo 86 de la Constitución como objetivo central de la acción de tutela.

Se trata de un derecho inalienable e imprescriptible, del cual es titular la persona por el hecho de serlo, no importa su raza, sexo, edad, estirpe, filiación política, condición económica, ni el tipo de trabajo que desempeñe.

Su protección no solamente se consigue mediante la declaración constitucional de la enunciada inviolabilidad, ni con la prevención legal de la pena para quien incurra en el delito de homicidio. Ella abarca, además y con carácter prioritario, el establecimiento de condiciones propicias -a nivel de la legislación, la administración pública y la jurisdicción- para que el individuo tenga certidumbre en el sentido de que el Estado previene con eficiencia todos aquellos eventos que puedan comprometer su propia vida y la de sus allegados.

De este modo, una actividad como la de la aviación civil, cuya operatividad e infraestructura están encomendadas a un organismo del Estado, tiene que fundarse ante todo en la ineludible consideración acerca de que la omisión o el descuido comprometen las vidas de muchas personas, lo cual implica una grave responsabilidad ante la Constitución Política.

Lo probado

Alude la asociación demandante a la presencia de notorias deficiencias en la seguridad aérea en varios aeropuertos del país, por los motivos ya reseñados.

Pasa la Corte a examinar el caso, sobre la base de que, como ya ha tenido ocasión de advertirlo en otras oportunidades, para que la acción de tutela pueda prosperar cuando se alega la amenaza de un derecho, esta tiene que ser real, actual e inminente.

“...la Constitución Política, en su artículo 86, al consagrar los motivos por los cuales puede ejercerse acción de tutela, no se limita a prever hechos que impliquen violación de los

derechos fundamentales sino que contempla la amenaza de los mismos como posibilidad cierta e inminente de un daño futuro susceptible de evitarse mediante la protección judicial.

Hallarse amenazado un derecho no es lo mismo que ser violado. 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 aquel; 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 (Subrayado fuera del texto); 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. En este último evento, la utilización del artículo 86 de la Carta se cristaliza en la inaplicación del mandato o autorización inconstitucional en el caso particular, con arreglo al artículo 4º de la Carta, siempre y cuando se cumpla el requisito de la incompatibilidad entre los dos preceptos".(Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-349 del 27 de agosto de 1993).

La Corte entiende, por tanto, que en el asunto sometido a examen es necesario establecer con certeza si son reales las omisiones y deficiencias denunciadas por la ACDAC y, de ser así, debe proceder a establecer si existe un nexo causal entre esas fallas en cuanto representen riesgo para la seguridad aérea y la amenaza al derecho a la vida de los pilotos.

Se analiza, pues, el material probatorio existente, al cual se sumó el acopiado por la propia Corte, en especial mediante las inspecciones judiciales efectuadas en la Aeronáutica Civil por la Magistrada Auxiliar comisionada por el Ponente, Doctora MARIA CLAUDIA ROJAS, y las

opiniones de los expertos consultados.

a. Falta de radioayudas

En concepto de los expertos oídos dentro del proceso, la situación del país en materia de radioayudas para la navegación aérea es bastante precaria:

“En la actualidad el país es deficitario en términos de ayudas a la navegación aérea. Existen grandes extensiones en las cuales el aviador debe asumir “navegación a estima” o sea, usando sus propios medios, por falta de radioayudas. En esta deficiencia se destacan las zonas orientales y del sur colombiano”. (Cfr. Expediente, cuaderno 2, Folio 186).

Según los dictámenes aportados, “las condiciones tropicales de Colombia exigen una excelente red de radioayudas por cuanto hay grandes distancias a cubrir dentro de las cuales los fenómenos meteorológicos se presentan con mucha rapidez, cambiando con esto las condiciones de navegación en ruta y de aproximación a los aeropuertos. Esta aseveración cobra especial validez en las áreas de los Llanos Orientales y de la Amazonía”.

“La falta de radioayudas del país en general y de las zonas mencionadas en especial - agregan- pueden ser factor de riesgos operacionales por cuanto su ausencia puede originar la desorientación del piloto al mando” (Cfr. Folio 188, cuaderno 2).

En su respuesta escrita sobre el particular el Capitán Jaime Roberto Niño Orozco advirtió:

“Para todo efecto, en la seguridad aérea intervienen tres factores que a la vez son los responsables de que esta actividad funcione adecuadamente... . Ellos son: El hombre, la máquina y el medio ambiente”. (En este último se consideran las radioayudas).

Dice el experto en su informe:

“A nivel mundial el sistema de aerovías está basado primariamente en la radioayuda denominada VOR de muy alta frecuencia y rango omnidireccional.

VENTAJAS: El sistema de navegación VOR tiene muchas ventajas para el piloto que vuela por referencias visuales o por instrumentos (sin referencia visual). Ellos son:

a). Libertad de Interferencia: El VOR transmite en un rango de frecuencias muy altas (Entre

108.000 y 117,95 megahertzios) y es relativamente libre de precipitación estática y de molestas interferencias causadas por tormentas y otros fenómenos atmosféricos.

b). Extrema exactitud: Cuando se vuela con una ayuda VOR, se obtiene una exactitud de curso con errores de más o menos un grado.

c). Corrección automática del efecto del viento: El indicador de desviación del curso (trayectoria) provee una compensación automática de la deriva producida por el viento”.

(...).

“DME, es un sistema de medición de la distancia a una estación. Consta de un equipo en tierra usualmente instalado en una estación VOR y de otro equipo instalado en la aeronave. El DME puede proveer al piloto de datos sobre la distancia a la cual se encuentra el avión de la estación tierra. Algunos equipos también suministran al piloto información sobre la velocidad a la cual se está desplazando el avión.

Por todo lo anterior el DME al igual que el VOR son equipos muy confiables para la navegación aérea y en especial para las aproximaciones a los aeropuertos en razón de su bajo margen (sic.) de error y de su poca sensibilidad a las fallas y fluctuaciones producidas en la cabina del piloto por las condiciones atmosféricas” (Folios 120 a 182, cuaderno 2 del expediente).

Por su parte, el otro experto consultado, Capitán Saúl Pertuz, manifestó acerca del mismo tema:

“El VOR es un equipo que permite ubicar la orientación magnética relativa de una aeronave en uno de los 360 segmentos radiales con referencia al punto geográfico en donde se encuentra ubicado dicho aparato.

El término DME -Distance Measuring Equipment- identifica un aparato casi siempre localizado en el sitio de un VOR que sirve para emitir una señal de radio de frecuencia ultra-alta. Este aparato se complementa con un receptor instalado a bordo de la aeronave el cual por efectos de medición de la señal de tierra determina la distancia en millas náuticas del punto donde está localizado el aparato.

Estos dos equipos le brindan al piloto de una aeronave la capacidad de ubicarse e identificar con gran precisión el punto en el espacio aéreo donde se encuentra su aeronave. ...es esencial para los aspectos de navegación lateral y vertical de las aeronaves especialmente para las que se desplazan a altas velocidades”.

“...la orientación por referencias visuales no se acepta internacionalmente como método de orientación de ruta único en aeronaves de transporte de línea en vista de que vuelan a grandes alturas y altas velocidades y de la probabilidad de equivocación por parte del piloto en la identificación de puntos geográficos precisos que aseguren la ubicación de la aeronave con la exactitud que dichas operaciones demandan. “La desorientación espacial por parte del piloto es quizá la primera causa de accidentes que involucren el vuelo controlado de aeronaves contra el terreno”. (Folio 73 y 74, cuaderno 2 del expediente).

Es claro, entonces, que las radioayudas VOR y DME revisten especial importancia en la aviación y aumentan los márgenes de seguridad de esta actividad, o, cuando menos, disminuyen los niveles de riesgo.

Del material probatorio estudiado se deriva que estas radioayudas hacen falta o son incompletas en muchos de los aeropuertos colombianos.

Consultados los expertos acerca de las implicaciones directas de tal carencia en aeropuertos como el de Cúcuta y Rionegro, los expertos respondieron:

“Debido a las condiciones topográficas del área en donde se encuentran ubicados algunos aeropuertos de Colombia, condiciones que presentan obstáculos naturales para la navegación aérea, es evidente que estas ayudas VOR y DME, revisten una importancia mayor para mejorar la seguridad en los sectores de su aproximación por instrumentos puesto que debidamente localizados para evitar interferencias producidas por los mismos accidentes topográficos y debidamente usados por las tripulaciones, suministran una trayectoria de aproximación confiable”. (Cfr. Folio 183, cuaderno 2 del expediente).

También anotaron:

“La forma de navegación terminal por referencias visuales sólo puede darse con condiciones meteorológicas que cumplan con las características de techo de nubes y visibilidad horizontal

universalmente aceptadas y establecidas para tal efecto. Si el aeropuerto o su área aledaña no tienen estas condiciones mínimas, las aeronaves no deben operar.

El riesgo de un accidente crece notoriamente por aumentar el elemento de improvisación y la probabilidad de error de cálculo del piloto en tales condiciones marginales... Los estimados de cruce sobre los puntos en la ruta de una aeronave calculados para efectos de navegación sin la información de los equipos de VOR y DME se basan únicamente en la progresión aritmética de velocidad por tiempo.

La imprecisión de éstos métodos primitivos de orientación que incrementan las cargas de trabajo y las posibilidades de error del piloto no deben permitirse como formas regulares de operación para aeronaves destinadas al transporte de línea.

Las circunstancias actuales que tienden a agravar la condición de estos aeropuertos, entre otros es la deficiencia en el sistema de medición meteorológica aeronáutica en el sistema la cual no permite establecer un claro lindero de cuando son aptas o no las condiciones de techo de nubes y visibilidad horizontal para efectuar un vuelo en condiciones visuales dentro de los parámetros reglamentarios establecidos para tal efecto". (Cfr. Folio 74, cuaderno 2 del expediente).

Sobre el procedimiento de aproximación al aeropuerto de Cúcuta respondió uno de los expertos:

"...los procedimientos instrumentales de aproximación para las aeronaves a los distintos aeropuertos están sujetos al rigor de pruebas técnicas las cuales deben agotar unos pasos definidos en un sistema de validación internacionalmente aceptado que garanticen su funcionalidad segura en condiciones variadas. El diseño de un plano gráfico (carta de aproximación) de un procedimiento de aproximación por instrumentos no es suficiente para largarlo a su ejecución operacional. Es obligatorio constatar mediante la operación de una aeronave dotada con equipos especializados y designada para tal efecto, la viabilidad operativa de dicho procedimiento.

Las aproximaciones por instrumentos en terreno montañoso contienen, por los efectos de la topografía en las señales de los equipos de radio navegación, puntos de la trayectoria en los cuales se presentan ambigüedades y aberraciones en las indicaciones de los instrumentos

que guían a los pilotos. Estas y otras anomalías solo son detectables efectuando las pruebas funcionales adecuadas a cada una de las aproximaciones por instrumentos.

La improvisación como recurso operacional en el campo de la aviación de transporte de línea, es inaceptable bajo todo punto de vista.” (Cfr. Folio 80, cuaderno 2 del expediente).

“El DAAC cuenta con un avión laboratorio para la calibración de radioayudas instaladas en el país, labor que no es obra que la de garantizar la confiabilidad de éstos equipos. Este avión está fuera de servicio hace meses, por la falta de previsión de la administración en la programación de su mantenimiento”. (Cfr. Folio 187, cuaderno 2 del expediente).

“El número adecuado de radioayudas instaladas en los lugares correctamente determinados; mantenidas en perfecto estado de funcionamiento de calidad y potencia adecuados a la clase de terreno sobre el cual debe volar y correctamente usadas por los aviadores, son factor preponderante para la seguridad de la navegación aérea y en consecuencia reducen efectivamente la accidentalidad y los riesgos en las operaciones aéreas.

Las condiciones tropicales de Colombia exigen una excelente red de radioayudas por cuanto hay grandes distancias a cubrir dentro de las cuales los fenómenos meteorológicos se presentan con mucha rapidez, cambiando con esto las condiciones de navegación en ruta y de aproximación a los aeropuertos.

La falta de radioayudas del país en general y de las zonas mencionadas en especial puede ser factor de riesgos operacionales por cuanto su ausencia puede originar la desorientación del piloto al mundo.” (Cfr. Folio 188 cuaderno 2 del expediente).

En relación con los radares, el piloto comercial ALFONSO MORALES POSADA, en declaración juramentada rendida ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, manifestó:

“Tengo conocimiento de la existencia de varios estudios hechos desde 1973 aproximadamente en donde el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil preparaba un sistema de radares que permitirían la cobertura nacional y que serían operados directamente por este Departamento hasta la fecha.

Dentro de los 20 años transcurridos como usuario de los servicios de tránsito aéreo utilicé los

servicios de radar de área (vigilancia) dentro del sector correspondiente a Barranquilla servicios que hace aproximadamente 3 años fueron suprimidos por circunstancias que no puedo determinar. Igualmente servicios de vigilancia para el área correspondiente al control de Bogotá servicios que son prestados tan solo como de monitoreo pero que en ningún momento ofrecen al Piloto más que una indicación cuando es solicitada de una posición dentro del espacio aéreo de cobertura. Este servicio por razones que desconozco no se presta permanentemente por lo cual en mi calidad de Piloto nunca utilizo por la circunstancia misma de su no operación continua y/o la no prestación del servicio de radares en Colombia". (Cfr. Expediente cuaderno 1, Folio 187).

En la diligencia de inspección judicial practicada en el aeropuerto de Rionegro el día tres (3) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) y que obra a folio 126 del cuaderno 1 se lee:

"En la actualidad VOR no tiene, fue destruido en un ataque guerrillero ocurrido el día 5 de junio de 1992 en el sitio llamado Cerro Gordo perteneciente al municipio de la Unión. El DME no existe porque también fue volado el 5 de junio de 1992 en el mismo sitio Cerro Gordo del municipio de la Unión. Por lo general un VOR va asociado con un DME."

En cuanto hace al aeropuerto de Cúcuta, en relación con la existencia de radioayudas, de la diligencia de inspección judicial practicada el día 2 de junio del año en curso y obrante a folios 137 a 142 del cuaderno 1 del expediente se obtuvo la siguiente información:

"Constatar si existen VOR, DME, Radiofaros y Radares no es necesario porque es bien conocido por la opinión pública que el VOR, DME del aeropuerto Camilo Daza fue volado por la guerrilla el 4 de diciembre de 1992".

En la diligencia de inspección judicial practicada por la Corte Constitucional, en cuanto hace a la reposición de radioayudas, se conoció el contrato 0648 del 21 de octubre de 1992, para la adquisición de sistemas DVOR/DME, CVOR/DME y NDB para las estaciones aeronáuticas de Cerro Gordo (Rionegro), Polonuevo (Barranquilla) y Alejandría.

El informe presentado por el Director de Telecomunicaciones y ayudas a la Navegación Aérea, que obra a folios 117 a 125 del cuaderno 2 del expediente, muestra que la radioayuda de Rionegro consistente en un sistema DVOR, DME, un radioenlace digital de seis canales y

un sistema RCMM, se encuentra totalmente instalado y debió entrar en funcionamiento para su servicio, el 29 de octubre pasado.

En cuanto al aeropuerto de Cúcuta, se celebró el contrato 0880 CV suscrito el 11 de junio del año en curso y que entró en vigencia el pasado 7 de octubre, con el fin de adquirir radioayudas tipo DVOR/DME, CVOR y NDB para Cúcuta, Pereira, Buenaventura y Saravena.

Según el informe antes señalado (folios 117 a 125, cuaderno 2), el siguiente es el cronograma “tentativo” para la entrada en servicio de las radioayudas en el aeropuerto “Camilo Daza” de Cúcuta:

Fecha en que entró en vigencia el contrato:	Octubre 7/93
Despacho de equipos a Bogotá:	Diciembre 6/93
5 días de nacionalización:	Diciembre 12/93
Equipos en Cúcuta:	Diciembre 12/93
Período de prueba:	Diciembre 20/93 a Enero 10/94
Plazo final obras civiles:	Febrero 4/94
Ultima fecha despachos:	Febrero 7/94
Fecha de comisionamiento:	Febrero 15/94
Cuartel de vigilancia:	Marzo 15/94
Entrada en servicio:	Después de Marzo 15/94

Llama la atención de esta Corte el hecho muy significativo de que habiéndose destruído las radioayudas en el mes de diciembre de 1992, el contrato para su reposición que se hizo por el procedimiento de contratación directa por urgencia evidente sólo se hubiera suscrito seis (6) meses después, en el mes de junio de 1993 y luego del debate público suscitado por el accidente del avión de SAM en Frontino (Antioquia) y en todo caso con posterioridad a la acción de tutela instaurada por la Asociación de Aviadores Civiles -ACDAC- que fue

presentada el 27 de mayo.

De la información recopilada se concluye, entonces, que el Aeropuerto de Rionegro (Antioquia) debe tener a la fecha el servicio de radioayudas DVOR y DME, esenciales para proporcionar una mayor seguridad en las operaciones aéreas desde y hacia ese aeropuerto. Esto, de conformidad con los informes rendidos por el Departamento de Aeronáutica Civil.

Por el contrario, en lo que respecta al Aeropuerto “Camilo Daza” de la ciudad de Cúcuta, según el cronograma “tentativo” suministrado a esta Corporación por la Aerocivil, las radioayudas VOR y DME sólo estarán en funcionamiento a partir de marzo de 1994, lo que al parecer hace necesario prever restricciones a las operaciones aéreas por instrumentos. La determinación correspondiente no la adopta esta Corte por estimar que no es de su competencia y la deja a consideración de la autoridad aeronáutica según los conceptos técnicos que emita el Comité que por esta providencia se ordenará integrar.

b. Cierre perimetral de las pistas de los aeropuertos de Cúcuta, San Andrés y Riohacha

Otro factor de peligro evidente que pone en riesgo la seguridad aérea y, por ende, la vida de los pilotos y de terceros, es la falta de cierre perimetral de las pistas en los aeropuertos citados, lo cual permite el ingreso de animales y personas que eventualmente pueden llegar a producir lamentables accidentes.

Sobre el particular, la diligencia de inspección judicial practicada en el aeropuerto de Cúcuta así como el video allegado permiten constatar que la situación al respecto es grave.

En el acta correspondiente a la inspección se expresa:

“El Juzgado se desplaza a la pista 15, donde observa en el umbral de pista que existe notoriamente un camino por donde transitan vehículos automotores y precisamente en éste momento está atravesando un camión que es interceptado por los efectivos del Ejército que en éste momento vigilan este sector de la pista; así mismo se observa un sinnúmero de pobladores de los barrios que como cordón de miseria rodean la pista de este aeropuerto.

Es de anotar que el camino por donde transitan los vehículos queda pegado en todo el borde de la cabecera de la pista. De la zona de seguridad lateral de la pista se nota que la cerca fue volada y los alambres fueron quitados y sirve de entrada a la carretera antes descrita y

donde transitan los vehículos. Se deja constancia que existe vigilancia por parte del Ejército y que son muy complacientes al permitir el paso peatonal por debajo de las cuerdas de alambre de púa del cerco perimetral. En este momento el Juzgado cuenta más de setenta (70) personas entre niños y adultos que están atravesando el perímetro de costado a costado de la pista 02. El Despacho deja constancia de que a una distancia aproximadamente de unos 250 metros a 300 metros de la cabecera de la pista 02, se encuentra una edificación donde se tiene construido la entrada a un garaje y la estructura del portón está a una altura de seis metros, que según manifestación de los señores técnicos que nos acompañan manifiestan que presenta un peligro en el aterrizaje de cualquier avión”.

Más adelante se lee:

“Se observa igualmente en éste momento que estando en la diligencia atraviesa un rebaño de cabras aproximadamente unas 100 cabras, por dentro del cerco perimetral y al lado derecho de la pista 20, frente al umbral de la pista de la cabecera, existe una carretera separada de unos 30 metros de la cerca que encierra de la cabecera de la pista 20.”

En relación con el aeropuerto de Riohacha, en la inspección judicial realizada el pasado 7 de junio se encontró:

“Se pudo establecer por vía directa del suscrito que el aeropuerto en la actualidad carece de un cierre perimetral adecuado por cuanto se encuentra deteriorado casi en su totalidad. Se pudo establecer también que en la actualidad se encuentran ejecutándose obras con el fin de cerrar en forma perimetral el aeropuerto, más exactamente sus pistas, pudiéndose establecer que en las mismas se han levantado postes en cemento que al parecer llevarán por orificios que contienen alambres, tal como unos que sí existían anteriormente de los cuales se encontró vestigios de alambres de púas. Si pudo establecer este juzgado que sobre las pistas circulan animales, tales como ganado vacuno, chivos, que por la pista la atraviesan indígenas que tienen establecidas sus rancherías cerca del aeropuerto”.

Respecto del aeropuerto de San Andrés Isla, la diligencia de inspección judicial arrojó el siguiente resultado:

“La torre central está mal ubicada por cuanto se encuentra muy cerca de la pista y que uno de los mayores problemas que se vienen enfrentando es el de la circulación de personas y

animales por la pista. ... se observa que con frecuencia casi diaria se presentan situaciones de esta naturaleza como consta en los reportes de los pilotos, de los cuales queda constancia en éstos archivos”

Sobre el particular y en relación con el riesgo que esta situación representa, el capitán Alfonso Morales Posada en declaración rendida ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Laboral- expresó:

“La presencia de personas, animales u objetos dentro de la pista o dentro de las zonas que son demarcadas como de seguridad representan no un riesgo sino un grave peligro tanto para ellas como para la aeronave y sus ocupantes porque dependiendo de la velocidad específica con que se desplace la aeronave el peligro aumenta específicamente en el evento de discontinuar un despegue o un aterrizaje. Es casi que imposible esquivar estos obstáculos tendientes a evitar en un momento dado atropellar al peatón presente sin que con ello no se agrave la situación al colocar en grave peligro además de la aeronave a sus ocupantes. Si bien en un automóvil es posible esquivar un obstáculo, la proporción peso-velocidad y la limitación de maniobrabilidad en tierra de una aeronave no permiten desde cierto momento esquivar, evitar o disminuir la velocidad ni el peligro contemplado como presente repentino”

Los informes suministrados por la Aerocivil establecen que en la actualidad el Aeropuerto de Riohacha “quedó totalmente encerrado”, con lo cual se previene principalmente el riesgo de acceso de semovientes (chivos) a las zonas de seguridad del aeropuerto (Cfr. Folio 113, cuaderno 2 del expediente).

Según las diligencias que obran en el expediente, para el Aeropuerto de San Andrés se encontraba en ejecución el contrato 0893-OP, “con el fin de construir cercamiento en diferentes tramos del aeropuerto que no existía o que ha sido objeto de daños por los moradores vecinos a la pista”. Este contrato debió concluir el pasado 9 de noviembre. (Cfr. Folio 114, cuaderno 2 del expediente).

La Aeronáutica reconoce que hoy está pendiente, entre otros aspectos, precisamente el relacionado con el cerramiento de la pista para evitar el ingreso de semovientes y peatones. Dice que “el Aeropuerto de Providencia requiere un cerramiento total y revisión general del estado de la pista” y que en lo concerniente a estos aeropuertos “sería conveniente pedir

concepto a la Dirección de Instalaciones para conocer los proyectos con relación al cerramiento y ampliación de plataformas” (Cfr. Folio 116, cuaderno 2 del expediente).

En el Aeropuerto de Cúcuta “...se adjudicó la construcción de 4.800 metros de los 12.000 metros que tiene el aeropuerto en malla eslabonada, para evitar el paso de los transeúntes a las zonas de aeropuerto” (Cfr. Folio 115, cuaderno 2 del expediente).

Visto lo que antecede, la Corte considera que es urgente la terminación del cerramiento total de las pistas en los mencionados aeropuertos y la actuación conjunta de las autoridades municipales, el Ejército y la Aerocivil para evitar su destrucción y controlar el tránsito por aquella de vehículos, personas y animales.

c. Traslado del basurero de Leticia

En la diligencia de inspección judicial practicada al Aeropuerto de Leticia el 4 de junio pasado se comprobó:

“Sobre tránsito peatonal actualmente no existe en la pista desde hace aproximadamente unos ocho meses, ya que por varios oficios se solicitó al Comandante del Batallón, se ordenara a los soldados que eran los que atravesaban la pista diariamente, que no volvieran a hacerlo ya que en la parte izquierda en la carretera a los Lagos y frente al edificio se encuentra se corrige al edificio del aeropuerto, se encuentra el Chircal del Batallón Bejarano Muñoz, por lo cual los soldados se pasaban diariamente la pista...”

“Hace tres años aproximadamente, el basurero sí quedaba cerca a la pista aproximadamente a cincuenta metros de distancia, ahora está lejos, aproximadamente a un kilómetro y medio de la cabecera 2.0 y no hay peligro para la aproximación en esta pista”.

Ha quedado entonces superado el riesgo que implicaba la cercanía del basurero a la pista en este aeropuerto.

d. Cuasicolisiones

Los expertos consultados resaltaron como un factor adicional de riesgo en las operaciones aéreas en el país, precisamente el de “la calidad de los controles operacionales y reglamentarios que adelanta el Estado mediante el organismo estructurado para el efecto”.

(Folio 76 cuaderno 2):

“En lo que compete al Estado, representado en este caso por el DAAC se manifiestan serias fallas que parten de la pobre capacidad técnica de quienes son designados para regir los destinos de la aviación civil colombiana desde la Dirección de ese Departamento. Con inmensa preocupación he visto desfilan por esa posición a una serie de profesionales en áreas muy distintas a la aviación que dictan normas que benefician su posición política pero que lesionan en materia grave la seguridad aérea, sin tener en cuenta que toda disposición, norma o determinación, debe obedecer a los mejores intereses de los usuarios de la aviación a cualquier título y que en el desarrollo de su función están comprometiendo vidas humanas”.

(...)

“Los controladores de vuelo, quienes son personas indispensables en la garantía de la seguridad aérea, también han sido víctimas de este tipo de determinaciones y la fatiga ha hecho presa de ellos, conduciéndolos necesariamente a la comisión de errores que se constituyen en graves riesgos de accidentes aéreos”.

(...)

“Dentro de la organización interna del DAAC, se tiene relegada a un nivel inferior, sin capacidad de decisión, a la División de Seguridad Aérea quien es la agencia más autorizada para detectar todos los riesgos de operación aérea a través de su grupo de prevención de accidentes y para tomar acción a través de la Dirección para eliminar esos riesgos. No cuenta la División de Seguridad Aérea con un grupo suficiente de especialistas en esta área ni con los elementos más indispensables para cumplir con su labor altamente responsable en la protección de la navegación aérea”. (Folio 187, cuaderno 2 del expediente).

Resulta claro para la Corte que, además de los elementos ya indicados, indispensables para la correcta operación de las naves aéreas, su despegue, vuelo y aterrizaje sin peligro imputable a la infraestructura a cargo del Estado, es necesario atender lo relacionado con los equipos en tierra, especialmente los de emergencia y rescate, respecto de los cuales también aparecen acreditadas no pocas carencias.

Conclusiones

Del análisis probatorio que antecede se concluye que, evidentemente existen deficiencias protuberantes que afectan de manera constante y actual la seguridad aérea en todo el país, especialmente en los terminales indicados, de donde se colige un riesgo patente para las operaciones aéreas y una amenaza grave para el derecho a la vida de los accionantes, de los pasajeros y de terceros situados en tierra.

Se hace indispensable y urgente que el Estado asuma con responsabilidad y eficacia la tarea de diagnosticar en toda su complejidad la actual situación de la seguridad aérea dentro del territorio, para lo cual es necesario que el conjunto de problemas expuestos reciba un tratamiento integral que parta de la verificación técnica ponderada de las falencias actuales y de las soluciones que se recomienden a los organismos competentes.

El serio peligro que representan, por ejemplo, las hipótesis de cuasi-colisión por deficiencias de los controladores aéreos, deberá ser punto de especial estudio por parte de la comisión que integre el Director de la Aerocivil en desarrollo de este fallo, pues es evidente que estamos en presencia de una amenaza de catástrofes que cobrarían muchas vidas.

Considera la Corte que, al tener los actores la profesión de pilotos o aviadores, oficios que tienen precisamente como objeto primordial el de volar o conducir aeronaves, ello los convierte en sujetos directos del riesgo apuntado, cuya relación (nexo causal) con las omisiones y deficiencias en cuestión resultan inequívocas.

Ante tales circunstancias, se hace imperativa la función protectora del juez de tutela para evitar que el derecho fundamental amenazado -que en este caso es nada menos que el de la vida- sea finalmente vulnerado.

Considera esta Corte que, si bien la profesión de piloto o aviador implica un grado de riesgo superior al de otras profesiones, éste nivel de riesgo no puede ser incrementado por omisiones o negligencias imputables al Estado, aquí representado por el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, organismo que, según resulta del expediente, ha venido mostrando -de tiempo atrás- cierta desidia en la adopción de las medidas necesarias para garantizar, hasta donde es posible, unas operaciones aéreas seguras y confiables.

Como antes se expresa, también aducen los pilotos de la ACDAC, violación a los derechos constitucionales a la igualdad, a la seguridad social y al trabajo en condiciones dignas y justas.

La Corte estima que el derecho violado o amenazado no ha sido precisamente el de la igualdad, pues no se aprecia que por parte de la Aeronáutica Civil haya habido una discriminación entre los pilotos. Todos ellos han sido afectados por igual.

Tampoco está sujeto a amenaza -al menos en cuanto concierne a los hechos planteados y examinados- el derecho a la seguridad social de los pilotos, pues este surge de elementos distintos sobre los cuales no ha versado la controversia en este proceso.

Empero, no puede predicarse lo mismo en lo que hace al derecho al trabajo en condiciones dignas y justas ya que con las deficiencias y omisiones establecidas el trabajo de los pilotos o aviadores en Colombia presenta hoy un alto nivel de incertidumbre. La improvisación y la ineficacia administrativa han llegado a afectar este derecho fundamental por el incremento en la carga de responsabilidades que injustamente se ha asignado a los pilotos, más allá de la pericia y técnica que les es normalmente exigible, para poder suplir las carencias a las que debía atender con eficacia y prontitud la autoridad aeronáutica.

Sobre el particular ha expresado la Corte:

“Se protege el trabajo como derecho fundamental en todas sus modalidades y se asegura el derecho de toda persona a desempeñarlo en condiciones dignas y justas (Art. 25 C.N.).

“No se trata tan solo de que se defienda institucionalmente la posibilidad y la obligación de alcanzar una ubicación laboral y de permanecer en ella, sino de un concepto cualificado por la Constitución que se relaciona con las características de la vinculación laboral y con el desempeño de la tarea que a la persona se confía en lo referente al modo, tiempo y lugar en que ella se cumple, todo lo cual tiene que corresponder a la dignidad del ser humano y realizar en el caso concreto el concepto de justicia.”(Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-483 del 27 de octubre de 1993).

Pero lo primordial en el análisis probatorio efectuado y en la consideración de los hechos en referencia es que, a juicio de la Corte, existe una clara amenaza al derecho a la vida para los

miembros de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -ACDAC-, en el curso de una situación que actualmente está implicando innegable violación al derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, por causas en gran parte imputables a la autoridad competente, a cuyo cargo está el manejo y la dirección de la seguridad aérea. Considera la Corte que no debe esperarse a la ocurrencia de un nuevo siniestro o al ejercicio de otras acciones de tutela para que se tomen las medidas necesarias que conjuren esta amenaza.

Se concederá el amparo solicitado haciendo alusión genérica a los distintos aeropuertos del país y a la seguridad aérea como tal, ya que el derecho a la vida de los pilotos afectados no puede protegerse con certeza si apenas resultan cobijados ciertos terminales. La protección propia de la tutela, para ser efectiva, tiene que ser integral.

Dada la competencia que se configura en cabeza del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, no se concede la tutela impetrada contra el Presidente de la República ni contra el Ministro de Obras Públicas y Transporte.

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.- REVOCAR el fallo de la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral- del quince (15) de julio de mil novecientos noventa y tres (1993) proferido en segunda instancia en el asunto de la referencia.

Segundo.- TUTELANSE los derechos a la vida y al trabajo en condiciones dignas y justas de los pilotos de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -ACDAC-.

Tercero.- ORDENASE al Director del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil -Aerocivil- que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de la presente providencia, integre, con carácter urgente, un Comité Técnico de expertos en seguridad aeronáutica, del cual hará parte por lo menos un (1) delegado de la ACDAC. Este Comité deberá iniciar de inmediato sus trabajos y estudiar, en un término máximo de cuarenta y cinco (45) días, los problemas a que se hace referencia en el presente fallo, plantear soluciones para los mismos y formular las correspondientes recomendaciones

técnicas para que el Gobierno y la Aerocivil adopten las medidas del caso dentro de la órbita de sus competencias.

Cuarto.- ORDENASE al Director del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil - Aerocivil-, que asegure, dentro del ámbito de sus competencias, el estricto cumplimiento de los cronogramas para la adquisición, instalación y puesta en servicio de las radioayudas VOR y DME en los aeropuertos que carezcan de ellas, así como de radares y equipos de emergencia y rescate.

Quinto.- ORDENASE al Director del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil - Aerocivil- iniciar en forma inmediata las gestiones para finalizar los cierres perimetrales de las pistas en los aeropuertos que presentan carencias al respecto.

Sexto.- El Director de la Aerocivil, conjuntamente con los Alcaldes de las ciudades en donde operan los aeropuertos y con las autoridades militares de esas ciudades, deberá adoptar en forma inmediata y poner en marcha mecanismos conjuntos de vigilancia para garantizar que se evitará el ingreso de personas, vehículos y animales a las pistas de los terminales correspondientes.

Séptimo.- El incumplimiento de lo aquí ordenado constituye desacato y será sancionado conforme lo dispone el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. La vigilancia sobre la cabal ejecución de esta sentencia correrá a cargo de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, D.C.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese 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

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General