

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
- SECCIÓN SEGUNDA -  
SUBSECCIÓN "A"**

*Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecisiete (2017)*

**Magistrada Ponente:**      **Dra. CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**

*Expediente No.:*                      *AT-2017-05020*  
*Peticionario:*                        *ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AVIADORES*  
   *CIVILES -ACDAC-*  
*Entidad:*                                *MINISTERIO DE TRANSPORTE, MINISTERIO*  
   *DEL TRABAJO Y UNIDAD ADMINISTRATIVA*  
   *ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL*

*Procede la Sala a decidir sobre la demanda formulada por la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AVIADORES CIVILES -ACDAC- actuando a través de su representante legal y en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, desarrollada por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.*

**I. ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA y PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA**

*Como sustento de la presente acción, la parte demandante relata los siguientes hechos:*

*Que la ACDAC es una organización sindical fundada en 1949, y agremia a pilotos de diferentes empresas del país, existiendo entre cada una de estas y la asociación una regulación particular e independiente de las demás.*

*Que actualmente existe conflicto colectivo del trabajo entre esa asociación y AVIANCA, dentro del cual al no lograrse un arreglo directo los empleados decidieron entrar en huelga.*

A pesar que en estos casos el procedimiento legal es, como se hizo, demandar por parte del empleador la legalidad del paro ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, la Ministra del Trabajo en una actitud proteccionista de los dueños del capital decidió hacer uso de un mecanismo atípico e inaplicado hasta el momento, convocando un tribunal de arbitramento para resolver el conflicto; extralimitando sus funciones e incurriendo en vías de hecho.

La Ministra del Trabajo ejerció actos discriminatorios frente al sindicato, pues mientras que otros como los de FECODE e incluso los del mismo Ministerio del Trabajo han podido ejercer su derecho a la huelga, ACDAC ha tenido que verse ahora enfrentado a un Tribunal de Arbitramento que no es la vía legal para solucionar el conflicto que se presenta.

La UAE Aeronáutica Civil igualmente ha ejercido vías de hecho al expedir la Resolución 03033 de 3 de octubre de 2017 que habilita a pilotos extranjeros a fungir como comandantes de aeronave en contravía de lo dispuesto por el Código de Comercio, entre otros sus artículos 1803 y 1804.

Que con dicho acto administrativo se vulneran los derechos de los trabajadores colombianos, al permitir que aquellos que se encuentran en Huelga sean reemplazados por extranjeros, lo cual constituye una vía de hecho.

Con base en esa situación fáctica la parte actora solicita:

"Se protejan los derechos constitucionales de ACDAC y sus afiliados, vulnerados por el Señor Ministro de Transporte, por el Director de la EAE Aeronáutica Civil y las demás personas que participaron en la elaboración y expedición de la Resolución 03033 de 3 de octubre de 2017, para que mediante el amparo judicial que concede esta acción, en un término improrrogable de 48 horas se anule y deje sin valor ni efecto la citada resolución, por flagrante y directa violación al debido proceso constitucional y legal, con violación de los derechos fundamentales enunciados, con presencia ineludible de vías de hecho."

## **2. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS**

En respuesta a la acción de tutela el Ministerio de Transporte manifiesta que debe desvincularse de la presente acción pues no tuvo

*injerencia alguna en la expedición de la Resolución emitida por la UAE Aeronáutica Civil, entidad que si bien está adscrita a esa cartera goza de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.*

*De su parte el Ministerio del Trabajo responde a la presente acción expresando que en cuanto a los hechos de la demanda donde se le menciona por haber convocado Tribunal de Arbitramento para resolver el conflicto laboral que se presenta entre ACDAC y AVIANCA, aquello lo efectuó dentro de la órbita de sus competencias y amparado en el artículo 452 el C.S del T., que ordena la conformación de dicho órgano cuando se presente huelga en la prestación de servicios públicos esenciales como lo es el transporte aéreo de pasajeros según lo dispuso el artículo 68 de la Ley 336 de 1996.*

*Que debe declararse la improcedencia de la acción de tutela, pues no existe perjuicio irremediable y el sindicato accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para atacar la legalidad de la Resolución 03033 de 3 de octubre de 2017.*

*La UAE Aeronáutica Civil mediante memorial radicado el 18 de octubre pasado, se pronuncia respecto de la acción de tutela señalando que, contrario a lo dicho por la parte actora, no extralimitó sus funciones, ni incurrió en vías de hecho, ni modificó el Código de Comercio al expedir la Resolución 3033 de 3 de octubre de 2017, sino que a contrario sensu ejerció las facultades reglamentarias que el mismo Código, el Convenio de Chicago y las normas que la crearon le otorgaron para reglamentar los asuntos técnicos y administrativos de la aviación civil.*

*Que si bien existe dentro del artículo 1804 del Código de Comercio una prohibición para que las aeronaves colombianas sean comandadas por un extranjero, la misma norma señala como excepción a esa prohibición lo que se disponga en los reglamentos para casos especiales y excepcionales; siendo ello el fundamento para que se reglamentara por dicha entidad respecto de las eventualidades que permiten tener como capitán de una aeronave colombiana a un extranjero.*

*Manifiesta además que, en el acto administrativo en discusión se tomaron toda serie de previsiones para garantizar la seguridad aérea, entre*

*ellas se establecieron condiciones y requisitos como el chequeo previo de las rutas, el entrenamiento especial y la prohibición de operar rutas de condiciones especiales.*

*Que la reglamentación aludida además si bien fue expedida en presencia de una huelga que adelantan los pilotos agremiados en ACDAC, no es un acto particular y concreto sino un reglamento general que aplica para todas las compañías aéreas que presten su servicio en el país.*

*Señala que no puede perderse de vista que según la Ley 336 de 1996 el servicio de transporte aéreo es un servicio público esencial, frente al cual corresponde al Estado tomar las medidas necesarias para garantizar su prestación en primacía del interés general.*

*Finalmente indica que será el Ministerio de Trabajo quien autorice a cada uno de los pilotos extranjeros prestar sus servicios en Colombia luego de verificar el cumplimiento de los requisitos legales.*

*Por todo lo anterior solicita se declare improcedente la acción de tutela.*

## **II. CONSIDERACIONES**

*En el asunto que se somete a estudio, la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -ACDAC- acude a la acción de tutela para solicitar que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, libertad de asociación y sindicalización.*

### **Sobre los derechos fundamentales y concretamente el de debido proceso en cabeza de las personas jurídicas**

*En el evento sub lite se advierte que es una persona jurídica la que reclama la protección de sus derechos constitucionales, por lo que conviene precisar que sobre este tópico ha dicho la Corte Constitucional, que "hay derechos de las personas jurídicas, que ellas pueden reclamar dentro del Estado Social de Derecho y que las autoridades se obligan a respetar y a hacer que les sean respetados. Y, claro está, entre la inmensa gama de derechos que les corresponden,*

los hay también fundamentales, en cuanto estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto. La naturaleza propia de las mismas personas jurídicas, la función específica que cumplen y los contenidos de los derechos constitucionales conducen necesariamente a que no todos los que se enuncian o se derivan de la Carta en favor de la persona humana les resulten aplicables. Pero, de los que sí lo son y deben ser garantizados escrupulosamente por el sistema jurídico en cuanto de una u otra forma se reflejan en las personas naturales que integran la población, la Corte Constitucional ha destacado derechos fundamentales como **el debido proceso**, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data y el derecho al buen nombre, entre otros. En conexidad con ese reconocimiento, las personas jurídicas tienen todas, sin excepción, los enunciados derechos y están cobijadas por las garantías constitucionales que aseguran su ejercicio, así como por los mecanismos de defensa que el orden jurídico consagra. De allí que son titulares no solamente de los derechos fundamentales en sí mismos sino de la acción de tutela para obtener su efectividad cuando les sean conculcados o estén amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular.<sup>1</sup>

*De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta,<sup>2</sup> las personas jurídicas, son titulares de derechos fundamentales como el del debido proceso, y en esa medida nada impide que cuando les sean conculcados o estén amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, puedan acudir ante los estrados judiciales en ejercicio de la acción de tutela para obtener su efectividad.*

*El artículo 29 de la Carta Política dispone que el debido proceso debe observarse en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, es decir que obliga no solamente a los jueces sino también a los organismos y dependencias de la administración pública. Precisándose, que el debido proceso administrativo consiste en que los actos y actuaciones de las autoridades administrativas deben ajustarse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los preceptos constitucionales, pues, de lo que se trata es de garantizar el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y, por contera, contrarios a los principios del Estado de derecho.*

<sup>1</sup> Sentencia SU-182 de 1998.

<sup>2</sup> Además de la sentencia SU-182 de 1998, pueden consultarse, entre otras, las sentencias SU-1193 de 2000 y T-903 de 2001, en las cuales la Corte Constitucional desarrolla toda una línea jurisprudencial en torno a los derechos de las personas jurídicas y la posibilidad que tienen estas de interponer acciones de tutela para reclamar la protección de los mismos.

**Derecho de Asociación Sindical y Huelga, y su protección constitucional**

*El derecho a la asociación sindical está reconocido en el artículo 39 Constitucional, que reza:*

Artículo 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución. La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos. La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial. Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión. No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública”.

*De su parte el derecho a la Huelga se encuentra consagrado en el artículo 56 superior así:*

“Artículo 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento.”

*El Código Sustantivo del Trabajo define la huelga de la siguiente manera:*

“429. Se entiende por huelga la suspensión colectiva temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus {empleadores} y previos los trámites establecidos en el presente título.”

*Respecto a estos derechos como fundamentales y su protección, se ha pronunciado la Corte Constitucional en diversas oportunidades, entre ellas en Sentencia SU-432 de 2015 donde con ponencia de la Dra. María Victoria Calle Correa se dijo:*

“No cabe duda acerca del papel esencial que desempeña el derecho al trabajo en el orden constitucional actual. Es definido en el artículo 2º de la Carta como un valor fundante del Estado; incorporado al listado de derechos fundamentales

en el artículo 25 Superior; incide en la configuración de los sistemas de seguridad social y en el goce de los derechos a la salud y las pensiones; y el Constituyente se ocupó específicamente de definir principios mínimos laborales que deben ser atendidos por el Legislador al momento de adelantar su regulación.

Además, la Constitución reconoce el derecho de los trabajadores a formar organizaciones en defensa de sus derechos, iniciar una negociación destinada a satisfacer sus reclamos por condiciones laborales dignas y justas, y suspender concertadamente las actividades laborales, con la única excepción de los servicios públicos esenciales (Artículos 39[90], 55[91] y 56[92] de la CP).

93. El Código Sustantivo del Trabajo (en adelante, CST) se encarga de regular el ejercicio del derecho. Se trata de un estatuto pre constitucional, de manera que en su lectura, interpretación y aplicación debe mantenerse siempre presente la necesidad de acudir al principio de interpretación conforme a la Carta Política y la jurisprudencia de este Tribunal que, progresivamente, ha armonizado sus normas al orden normativo de 1991.

El CST se divide en dos partes. La primera desarrolla el derecho individual al trabajo, mientras la segunda se ocupa de su dimensión colectiva. El problema jurídico planteado se relaciona precisamente con esta faceta, en tanto hace referencia a la violación de garantías que el ordenamiento prevé a favor de los trabajadores que inician o participan un conflicto colectivo de trabajo. Es decir, con los derechos de asociación, negociación y huelga.

94. La Corporación ha explicado, siguiendo en ello a la doctrina especializada y a la dogmática del derecho internacional de los derechos humanos que estos constituyen un trípode sobre el que se edifica el derecho al trabajo, en su dimensión colectiva, y que, en términos amplios, se identifica con el concepto de libertad sindical. La posibilidad de que los trabajadores puedan organizarse, presentar y discutir sus reclamos con el empleador, y concertar un cese de actividades como mecanismo de presión legítimo para alcanzar nuevos estándares de dignidad, decencia y justicia en las relaciones laborales, marcadas por una fuerte desigualdad económica y social entre el empleador y los trabajadores, fue reconocida en términos amplios en la Constitución de 1991.

95. En ese sentido, un estado social y constitucional de derecho, que concibe al trabajo como valor fundacional y propende por la igualdad, no solo ante la ley, sino también como medio de superación o compensación de las desigualdades de hecho, debe prestar especial atención a las garantías propias de la libertad sindical. Específicamente, sobre la importancia del reconocimiento del derecho a la huelga, la Corte Constitucional ha afirmado:

"El derecho de huelga (CP art. 56), junto con el derecho de asociación sindical (CP art. 39), y las diversas formas de negociación colectiva (CP art. 55), constituyen un trípode sobre el cual se edifica el derecho colectivo del trabajo, el cual busca equilibrar las relaciones entre los patrones y los trabajadores (...) la Constitución admite que, dentro de los marcos legales, los trabajadores tienen derecho a utilizar ciertas medidas de presión, como la cesación concertada de trabajo, a fin de proteger sus intereses en los conflictos socioeconómicos. Esta acción colectiva de los trabajadores es legítima debido a la situación de dependencia en que éstos se encuentran frente a los patrones y a la eventual divergencia de intereses de unos y otros (...) Todo lo anterior muestra entonces el lugar trascendental que ocupa el derecho colectivo del trabajo en general y el derecho de huelga en particular en el ordenamiento constitucional colombiano. Ellos no sólo son derechos y mecanismos legítimos de los trabajadores para la defensa de sus intereses, sino que operan también como instrumentos jurídicos para la realización efectiva de principios y valores

consagrados por la Carta, tales como la dignidad de los trabajadores, el trabajo, la igualdad material y la realización de un orden justo (CP Preámbulo y art. 2º)".[93]

96. En decisiones posteriores, la Corte ha reiterado esas consideraciones y ha explicado la forma en que el derecho a la huelga ha venido ampliando su margen de acción, así como la relevancia de los convenios internacionales del trabajo suscritos en el seno de la OIT para su interpretación y aplicación:

"6.1. El derecho de huelga está consagrado en el artículo 56 de la Constitución Nacional, el cual establece que "(s)e garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho.

El régimen laboral colombiano define la huelga en el artículo 429 del C.S.T. como la "suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos [hoy empleadores] y previos los trámites establecidos" en la ley. Así mismo el artículo 430 del CST reitera la prohibición constitucional de la huelga en los servicios públicos, que se entienden como esenciales de conformidad con el artículo 56 constitucional[94].

(...) 6.2. De manera prolija la jurisprudencia de esta Corte se ha pronunciado sobre el contenido y alcance de este derecho, destacando la especial protección que le brinda el ordenamiento constitucional, incluyendo en dicho parámetro los instrumentos internacionales ratificados por Colombia[95]. Ha subrayado su relevancia constitucional como mecanismo válido y legítimo para alcanzar un mayor equilibrio y justicia en las relaciones de trabajo, mediante la efectividad de los derechos de los trabajadores, afirmando".[96]

97. Ahora bien, junto con el reconocimiento del papel trascendental que ocupan los derechos de libertad sindical, y específicamente la huelga, en el sistema jurídico colombiano, la Corporación ha explicado que no se trata de garantías absolutas, sino que están sujetos a restricciones legítimas.

Siguiendo a la doctrina especializada en derechos humanos, la Corte ha explicado que los derechos persiguen su máxima eficacia y que los operadores están obligados a asegurarlos en el mayor nivel posible, lo que puede generar conflictos o colisiones al momento de su aplicación[97]. Todo derecho puede entonces ser objeto de restricciones, pero estas deben ser razonables (perseguir fines legítimos) y proporcionadas (esto es, mantener cierto equilibrio entre la restricción que se impone a un derecho y la satisfacción del fin perseguido).

98. En el escenario de la huelga, tanto la Constitución Política como los convenios de la OIT relevantes y vinculantes para Colombia prevén que puede ser objeto de limitaciones, en atención a los intensos efectos que puede generar no solo en cuanto a la relación entre los trabajadores y empleador que conforman un conflicto colectivo de trabajo, sino también en el goce de los derechos de aquellos no involucrados en el conflicto y en el interés general. Por ello, la limitación más importante prevista por la Carta Política es su prohibición en el campo de los servicios públicos esenciales[98]."

*Igualmente y de tiempo atrás, la misma Corporación en sentencia C-797 de 2002, respecto del derecho de asociación sindical, determinó:*

“Considera la Corte que la libertad sindical comporta: i) el derecho de todos los trabajadores, sin discriminación ni distinción alguna, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan. Este derecho implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de dichas organizaciones; ii) la facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado; iii) el poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador conforme al inciso 2 del art. 39; iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación; v) la garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial; vi) el derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales; vii) la inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical.”

*De lo anterior es claro que el derecho de los trabajadores a organizarse en entidades sindicales para la defensa de sus derechos laborales, tiene origen constitucional y es ampliamente protegido por la jurisprudencia constitucional. Asimismo, y en el marco del derecho de asociación, se ha protegido también el derecho de los empleados a ejercer mecanismos de presión en la negociación sindical, como lo es el cese de actividades o huelga.*

*En ese escenario, el de la huelga que actualmente adelantan los pilotos asociados en ACDAC al servicio de AVIANCA S.A., debe valorarse si la Aeronáutica Civil ha incurrido en violación a los derechos de la accionante, al expedir la Resolución 03033 de 3 de octubre de 2017 y con ella autorizar el ejercicio como comandante de aeronaves a pilotos extranjeros. En lo pertinente dicho acto administrativo dispone:*

“ARTÍCULO PRIMERO. Adiciónese la siguiente definición al numeral 1.2 del RAC 1 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, la cual se insertará conforme a la secundaria alfabética correspondiente.

Piloto extranjero. Piloto que no tiene la nacionalidad colombiana, por nacimiento, ni por adopción y que es titular de una licencia de piloto otorgada o convalidada por la autoridad competente de un estado miembro de la Organización de Aviación civil Internacional OACI.

ARTÍCULO SEGUNDO. Adiciónese un numeral 4.14.1.4.4 al RAC 4 de los reglamentos aeronáuticos de Colombia así:

4.14.1.4.4. Cuando operen o haya de operar en el país aeronaves colombianas pertenecientes a una marca y modelo para la cual no existen pilotos ni instructores de vuelo, cuando una empresa colombiana explote aeronaves recibidas en arrendamiento con tripulación o cuando por cualquier otro motivo no hay en el país o no estén disponibles, suficientes pilotos habilitados para una determinada marca y modelo de aeronave, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, podrá autorizar la operación de tales aeronaves a cargo de comandantes extranjeros, con sujeción a las siguientes reglas:

a). EL desempeño de pilotos extranjeros como comandantes de aeronaves colombianas (Con matrícula colombiana o extranjeras operadas por aerolíneas colombianas) se autorizará por un periodo no superior a tres (03) meses.

b). La presencia de pilotos o instructores de vuelo de nacionalidad extranjera en una empresa colombiana de servicios aéreos comerciales de transporte público no puede dar lugar a que se afecte el porcentaje del noventa por ciento (90%) del total de trabajadores colombianos, exigible a la respectiva empresa, según el artículo 1803 del Código de Comercio.

c). Todo piloto extranjero que haya de actuar como comandante o instructor de vuelo, en aeronaves de matrícula colombiana o de matrícula extranjera explotada por operador colombiano, deberá:

1). Para actuar como comandante, demostrar que es titular según sea requerido, de una licencia de piloto comercial o piloto de transporte de línea o su equivalente, válidamente expedida o convalidada por la autoridad aeronáutica de un Estado miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional -OACI- para lo cual:

(i) Se efectuará un proceso de convalidación de licencia de conformidad con lo previsto en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, para lo cual debe adjuntar fotocopia debidamente consularizada o apostillada de la licencia extranjera y certificado médico vigente cuando corresponda o certificado de validez y vigencia de la licencia especificando las atribuciones y facultades otorgadas a la misma. Adjuntar solicitud de la empresa o explotador de la aeronave exponiendo las razones de carácter técnico y/o administrativo que hacen necesaria la convalidación. Además deberá incluir la identificación del personal que requiere la convalidación, tipo de licencia, funciones a desempeñar y el término de validez de la convalidación.

(ii) Si la aeronave tuviese matrícula extranjera, la respectiva licencia del comandante al igual que las de los demás miembros de la tripulación de vuelo, habrán sido expedidas o convalidadas por la autoridad aeronáutica del estado de matrícula, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 literal (a) del Convenio Sobre Aviación Civil Internacional.

2). Para actuar como instructor de vuelo, demostrar que es titular de una licencia de piloto comercial o de línea y una habilitación o licencia de instrucción de vuelo convalidarla (s) de conformidad con lo prescrito en el RAC 2, numeral 2.1.7.1. (a).

3) Acreditar proeficiencia lingüística en el idioma español o en el idioma inglés. Si el piloto extranjero no tiene proeficiencia lingüística en el idioma español, solo podrá operar rutas con origen o destino en aeropuertos internacionales de Colombia.

4). Recibir instrucción teórica incluyendo al menos, familiarización de las rutas y aeropuertos a operar, así como de los estándares y manuales aplicables de la empresa a la cual haya de prestar sus servicios (Manual General de Operaciones, etc.) de acuerdo al Programa de entrenamiento.

5. Aprobar un chequeo de rutas.

6. Estar autorizado para trabajar en Colombia, por parte de las autoridades competentes, según sea necesario.

d) En el caso de aeronaves con matrícula extranjera operadas bajo contratos de fletamiento, sus comandantes pueden ser extranjeros, sin necesidad de autorización especial y ni convalidación de su licencia en Colombia dado que al no transferir este contrato la calidad de explotador según el artículo 1893 del Código de Comercio, el fletante extranjero continuaría siendo explotador de la aeronave. Consiguientemente, tales aeronaves fletadas, al no ser explotado por un operador colombiano, no adquieren el carácter de aeronave Colombiana y en tal virtud, tampoco pueden ser operadas en rutas domésticas, entre punto situado en el territorio de Colombia, dado que esos servicios denominados "de cabotaje" se reservan a las aeronaves colombianas de acuerdo con lo previsto en el artículo 1875 del Código de Comercio.

e) En cada caso particular, la empresa interesada deberá presentar una solicitud escrita dirigida a la Dirección General de la UAEAC en la cual sustente las motivaciones de la misma relacionado los pilotos requeridos y aportando los documentos referenciados en el literal C) 1) i) de este numeral, informando el tiempo estimado para su desempeño como piloto en el país.

f) La respectiva autorización para vincular comandantes extranjeros será concedida mediante oficio suscrito por el Director General de la UAEAC previo concepto favorable de la Secretaria de Seguridad Operacional y de la Aviación Civil, en el cual se relacionará los pilotos autorizados por su nombre y licencia, indicando el termino de vigencia de la respectiva autorización que no será superior a tres (3) meses. La cantidad de pilotos podrá variarse sin que se exceda el término de la autorización inicial.

g) la autorización que sea concedida, será publicada en la página web de la UAEAC a más tardar dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su expedición.

h) so hubiese en el país pilotos colombianos habilitados y plenamente disponibles para actuar de inmediato como comandantes en el tipo de aeronave en cuestión, se les dará preferencia siempre y cuando cumplan en su totalidad los requisitos exigibles.

l) Durante la operación se tendrá en cuenta lo siguiente:

- 1) En cada vuelo no podrá actuar como tripulante más de un piloto extranjero.
- 2) La empresa interesada no programará comandantes extranjeros para operar hacia y desde aeropuertos en rutas nacionales, que requieran condiciones o entrenamiento especial, de conformidad con su estudio de seguridad.
- 3) Los tripulantes extranjeros deberán dar cumplimiento en todo momento a las normas pertinentes, los reglamentos aeronáuticos de Colombia y a los manuales aprobados por la UAEAC al respectivo explotador..."

*Señala el Sindicato demandante que dicha Resolución desconoce los derechos fundamentales al debido proceso, asociación sindical, huelga e*

igualdad, y al tiempo se constituye en una vía de hecho pues viola los artículos 1803 y 1804 del Código de Comercio que dispone:

**"ARTÍCULO 1803. <PROPORCIÓN DE TRABAJADORES COLOMBIANOS EN LAS EMPRESAS COLOMBINAS>.** Toda empresa colombiana de aviación deberá ocupar trabajadores colombianos en proporción no inferior al noventa por ciento.

Esta misma norma se aplicará a las empresas extranjeras que tengan establecida agencia o sucursal en Colombia, con respecto al personal adscrito a éstas.

Este porcentaje no se aplicará a trabajadores extranjeros procedentes de país que ofrezca reciprocidad a trabajadores colombianos.

La autoridad aeronáutica puede permitir, por causas debidamente justificadas y por el tiempo indispensable, que no se tenga en cuenta el límite señalado en este artículo.

**ARTÍCULO 1804. <CONSTITUCIÓN DE LA TRIPULACIÓN>.** La tripulación de una aeronave está constituida por el personal aeronáutico destinado a prestar servicio a bordo.

Toda aeronave debe tener a bordo un piloto habilitado para conducirla, investido de las funciones de comandante.

Su designación corresponde al explotador, de quien será representante.

Cuando tal designación no conste de manera expresa, será comandante el piloto que encabece la lista de los tripulantes en los documentos de a bordo.

Salvo lo que dispongan el reglamento para casos especiales, en las aeronaves de transporte público matriculadas en Colombia, el comandante será de nacionalidad colombiana." (Subraya la Sala)

*Al respecto releva la Sala que en cuanto a la proporción del 90% de trabajadores colombianos en la empresa de aviación, la Resolución parcialmente transcrita dice respetarlo, pues las excepciones que con ella se introducen al reglamento aeronáutico prevén que no se sobrepase con personal extranjero el 10% del personal e incluso se dispone, que en cada viaje solo un miembro de la tripulación pueda ser extranjero.*

*En lo que respecta a la disposición contenida en el inciso final del artículo 1804, referente a la nacionalidad del comandante de la aeronave, advierte esta Corporación que desde el punto de vista formal efectivamente el inciso final del precitado artículo señalan que "salvo lo dispongan los reglamentos para casos especiales, en las aeronaves de transporte público matriculadas en Colombia, el comandante será de nacionalidad colombiana", y fue precisamente por esa salvedad, que la UAEAC a través de la Resolución 3033 de 2017 modificó los reglamentos aeronáuticos para incorporar y definir aquellos casos especiales en los cuales el comandante de una aeronave puede ser extranjero.*

*Según el artículo 1782 del Código de Comercio corresponde a la Autoridad Aeronáutica expedir los reglamentos aeronáuticos, y se define dicha autoridad así:*

**"ARTÍCULO 1782. <DEFINICIÓN DE AUTORIDAD AERONÁUTICA>.** Por "autoridad aeronáutica" se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura. Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos."

*Igualmente el artículo 1801 de la misma codificación, establece que será la misma autoridad quien señale las funciones, requisitos y condiciones que debe cumplir el personal aeronáutico, a saber:*

**"ARTÍCULO 1801. <DETERMINACIÓN DE FUNCIONES POR LA AERONÁUTICA>.** Corresponde a la autoridad aeronáutica la determinación de las funciones que deben ser cumplidas por el personal aeronáutico, las condiciones y requisitos necesarios para su ejercicio, y la expedición de las licencias respectivas. Ninguna persona podrá ejercer funciones adscritas al personal aeronáutico, si no es titular de la licencia que lo habilite para cumplir tales funciones."

*Lo anterior en concordancia con el Decreto 2724 de 1993, que en su artículo 2º señala como funciones de dicha entidad, las que siguen:*

**"Artículo 2º Jurisdicción y competencia.** La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de ésta con la aviación de Estado; formulando y desarrollando los planes, estrategias, políticas, normas y procedimientos sobre la materia.

Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar la infraestructura requerida para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad.

Así mismo, le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad o los de propiedad de la Nación. Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad ésta que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de éstas o el sector privado.

Con ello buscará garantizar el desarrollo ordenado de la aviación civil, la utilización segura y adecuada del espacio aéreo, y contribuir al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

El representante legal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es el Director General y el domicilio principal es la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C.”

*Es claro entonces, que la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil es la autoridad aeronáutica de que trata el Código de Comercio en las precitadas normas, y a quien confiere la autoridad de reglamentar la actividad aérea del país y establecer los reglamentos al respecto; por lo cual es propio concluir en este aspecto que funcionalmente podía como lo hizo, modificar el reglamento aeronáutico teniendo como marco regulatorio la Constitución, la Ley y el Código de Comercio que así la faculta.*

*Sin embargo y aunque la UAEAC señala en su escrito de contestación de la acción, que la Resolución 30033 de 2017 es un acto administrativo general y abstracto que introduce modificaciones a los reglamentos aeronáuticos sin considerar empresa alguna, y sin hacer referencia puntual al Sindicato que actualmente se encuentra en huelga; no puede pasar por alto esta Corporación las circunstancias especiales que rodean la emisión de la Resolución en comento, que no son otras que la Huelga de un grupo de pilotos de la Aerolínea AVIANCA S.A., agremiados en la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -ACDAC-.*

*Desde el 20 de septiembre pasado un grupo de al menos 700 pilotos al servicio de la empresa Aerovías del Continente Americano S.A. AVIANCA S.A. que se encuentran afiliados al sindicato gremial denominado Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, se encuentran en cese de actividades por huelga declarada después de que fuese finalizada la fase de negociación directa del conflicto colectivo, que inició con la formulación de un pliego de peticiones.*

*Es sabido por la opinión pública que dicha huelga ha afectado el funcionamiento de los servicios que presta AVIANCA y ha generado traumatismo además en el servicio aéreo de transporte de pasajeros, y que*

*hasta la fecha persiste, estando pendiente que la Corte Suprema de Justicia decida en segunda instancia sobre la legalidad del cese de actividades.*

*En medio de esa coyuntura la Aeronáutica Civil expide la Resolución 3033 de 3 de octubre de 2017 por medio de la cual como se observó líneas atrás, reguló según su decir, a la luz del inciso final del artículo 1804 del Código de Comercio, las excepciones a la regla de que el comandante de las aeronaves que prestan sus servicios a aerolíneas colombianas debe ser nacional colombiano; introduciendo modificaciones a los reglamentos aeronáuticos para señalar como evento extraordinario que permite la contratación de pilotos extranjeros la no existencia o disponibilidad en el país de pilotos habilitados para operar determinada marca o modelo de aeronave.*

*Así las cosas, está probado en el expediente –con al menos dos grabaciones y transcripciones de entrevistas ofrecidas por el Director de la UAEAC-y ha sido aceptado por la Aeronáutica Civil al contestar a la acción de tutela, que la Resolución 3033 de 2017 fue expedida para conjurar la huelga de los pilotos de ACDAC al servicio de AVIANCA, dada la posibilidad legal de hacerlo. Sin embargo, aquella practica que pudiese parecer ajustada a derecho desde el punto de vista formal, constituye una violación al derecho de asociación sindical, en los términos estudiados en sentencia C-797 de 2002, pues desconoce "vii) la inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical."*

*No puede admitirse en un estado social de derecho donde el trabajo es un derecho de especial protección, que los trabajadores sean vulnerados en su derecho a reclamar mejoras laborales so pena de ser reemplazados en sus funciones por otros empleados, y menos aún de nacionalidad extranjera, pues aquello es tanto o más que impedir el cese de actividades, lo cual no sólo desconoce el derecho a la asociación sindical, a la huelga, sino el derecho al trabajo y la disposición legal (Art. 449 del C.S.T) que prohíbe celebrar contratos para reactivar labores suspendidas a menos que así lo autorice el inspector del trabajo.*

No puede olvidarse que la Huelga es un instrumento sindical ampliamente regulado por el Código Sustantivo del Trabajo, que procede luego de una fase de negociación directa fracasada entre las partes, y que está sujeta a valoración de legalidad a petición de parte, de competencia de la Justicia ordinaria. Tampoco puede desconocerse que en la actualidad el Ministerio del Trabajo adelanta trámite de conformación de Tribunal de Arbitramento para la solución del conflicto del trabajo, al tiempo que la Corte Suprema de Justicia tiene pendiente la decisión en segunda instancia de la demanda de ilegalidad del cese de actividades que presentó AVIANCA contra ACDAC. Por tanto no puede la Aeronáutica Civil pretender desconocer estos procedimientos legales y ordinarios que se han desplegado para terminar con la huelga de los pilotos, sencillamente dictando un reglamento que permita a la empresa dejar de negociar con sus empleados en cese, para reemplazarlos por pilotos extranjeros, en contravía del derecho sindical de los empleados nacionales.

Tampoco puede perderse de vista que las regulaciones del Código de Comercio sobre la nacionalidad de los pilotos comandantes de aeronaves que ofrecen sus servicios en Colombia, no es caprichosa, sino que responde a criterios de salvaguarda de la mano de obra colombiana, de la seguridad nacional en un servicio de transporte aéreo y la seguridad de los propios usuarios del servicio; de igual forma está dispuesto en otras legislaciones del mundo, como por ejemplo en México donde tal norma tiene rango constitucional -art. 32 Constitución mexicana-, o en España donde tiene rango legal.

Por lo anterior no puede la accionada limitarse a señalar que en medio de un proceso de huelga del cual aún no se ha resuelto su legalidad, decidió ejercer una facultad que el Código de Comercio le otorgó desde 1971, y que no es aquello una acción dirigida única y exclusivamente a conjurar la huelga que se presenta.

Tampoco puede la aeronáutica civil, como lo hizo, entender que cuando los pilotos agremiados en ACDAC están ejerciendo su derecho constitucional a la huelga, están "no disponibles" para prestar el servicio de transporte y por ello pueden ser reemplazados por pilotos extranjeros que puedan operar las aeronaves; pues esa "disponibilidad" a que hace referencia la Resolución

3033 de 3 de octubre de 2017, no puede ser el ejercicio de un derecho constitucional de cese de actividades, de lo contrario se está expresamente atacando el derecho a la huelga.

Así las cosas encuentra esta Sala flagrante la violación al derecho de Libertad de Asociación y Huelga de los pilotos agremiados en la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles ACDAC, por parte de la UAE Aeronáutica Civil al expedir la Resolución 3033 de 3 de octubre de 2017 que permite que funjan como Comandantes de Aeronaves Colombianas o que presten sus servicios en Colombia, a pilotos extranjeros y aplicarla al caso particular del cese de actividades en que se encuentran los pilotos de AVIANCA S.A. agremiados en ACDAC.

Ahora bien, como atrás se dijo, la Resolución 3033 de 2017 fue expedida en uso de las facultades legales que tiene el Director de la Aerocivil, y formalmente es un Acto Administrativo de carácter general y abstracto que puede ser aplicado a la totalidad de los operadores aéreos que prestan sus servicios en Colombia, que de ser pretendida su nulidad debe acudirse a los mecanismos ordinarios de defensa judicial ante el Juez de la causa. Sin embargo, habiéndose encontrado probado que con dicho acto administrativo se pretende conjurar la huelga que adelantan los pilotos agremiados en ACDAC al servicio de AVIANCA S.A., corresponde a esta Corporación ordenar que en protección a los derechos fundamentales de libertad sindical y huelga, se inaplique la Resolución 3033 de 2017 al caso concreto y en consecuencia no se permita a AVIANCA S.A., operar sus naves con comandantes extranjeros mientras subsista el cese de actividades que desde el 20 de septiembre adelantan sus pilotos.

Finalmente debe señalarse que como quiera que la Resolución 3033 de 2017 fue expedida por el Director de la Aeronáutica Civil y en ella no se hace mención alguna a los Ministerios del Trabajo y de Transporte, como responsables del proceso de autorización de vinculación de pilotos extranjeros para fungir como comandante de aeronave operada por las compañías prestadoras de servicios de transporte aéreo en Colombia; se procede a la desvinculación de dichas carteras de la presente acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. TUTELASE** a la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles - ACDAC- sus derechos fundamentales de Libertad de Asociación Sindical y Huelga y en consecuencia se ordena al Director de la UAE Aeronáutica Civil **INAPLICAR** la Resolución 3033 de 3 de Octubre de 2017 al caso concreto y en consecuencia no permitir a AVIANCA S.A., operar sus naves con comandantes extranjeros mientras subsista el cese de actividades que desde el 20 de septiembre adelantan sus pilotos agremiados en ACDAC.

**SEGUNDO. DESVINCÚLESE** de la presente acción, a los Ministerios del Trabajo y de Transporte por las razones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO. NOTIFÍCASE** por el medio más expedito esta providencia a las partes.

**CUARTO.** De no ser impugnada la presente providencia **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

**NOTIFIQUESE y CUMPLASE**

  
**CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**  
MAGISTRADA

  
**JOSÉ MARÍA ARMENTA FUENTES**  
MAGISTRADO

  
**NÉSTOR JAVIER CALVO CHAVES**  
MAGISTRADO

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

**Magistrado ponente: CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**

EXPEDIENTE : 2017-05020

DEMANDANTE : ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AVIADORES CIVILES –ACDAC-

DEMANDADO : MINISTERIO DE TRANSPORTE, MINISTERIO DE TRABAJO Y  
LA UAE AERONÁUTICA CIVIL

**SALVAMENTO DE VOTO**

Por medio del presente escrito manifiesto a los señores Magistrados que con el suscrito integran la Subsección “A” de la Sección Segunda de este Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, disiento de la decisión de fondo mayoritaria adoptada dentro del asunto de la referencia, al considerar que la razón y causa de la acción constitucional promovida por la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC), es la Resolución Administrativa N° 03033 de 3 de octubre de 2017, expedida por la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil.

Establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en su artículo 137, la acción o medio de control denominado de nulidad, para ejercer la revisión o control judicial de los actos administrativos proferidos por la administración pública. Por su parte, el artículo 229 y subsiguientes del mismo Código tiene consagrado la procedencia de las medidas cautelares, entre las que se cuenta la de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo cuyo control judicial se impetra.

El artículo 234 ibídem, estatuye que desde la presentación de la solicitud de decreto de esa cautela y sin previa notificación a la parte demandada, el juez o

magistrado ponente podrá adoptar la medida cuando se evidencie urgencia de la misma, es decir, sin que haya que acudir a los trámites ordinarios propios para el decreto de medidas cautelares previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que viene citado, por lo anterior estimo que existiendo otro medio de defensa judicial para el control de esa decisión administrativa no resulta procedente sustraerla de la competencia del juez ordinario y por tanto, no debe accederse al amparo solicitado.

En los anteriores términos, dejo consignado mi disenso respecto de la decisión mayoritaria.



**JOSE MARÍA ARMENTA FUENTES**  
**Magistrado**