

Sentencia No. T-081/93

Las personas jurídicas – incluso de derecho público – son titulares de algunos derechos fundamentales, entre ellos – por vía de simple ilustración –, los derechos de defensa y debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Constitución. En consecuencia, esta Sala reitera la doctrina constitucional que sostiene la titularidad de algunos derechos fundamentales en cabeza de las personas jurídicas.

MEDIOS DE COMUNICACION/DERECHOS DE APLICACION INMEDIATA

La libertad de fundar medios masivos de comunicación es un derecho fundamental de aplicación inmediata. A través de los medios masivos de comunicación se difunde la información bien sea en forma escrita, oral o audiovisual. En tal sentido, la libertad de fundar estos medios sugeriría la libertad de transmitir o emitir información con independencia del medio utilizado para ello. No obstante, la modalidad del medio de comunicación no es irrelevante para el ejercicio de los derechos a expresar, opinar e informar. Mientras que en algunos casos solo es suficiente con disponer del recurso económico para difundir su pensamiento u opinión – prensa escrita –, en otros se deben utilizar bienes de uso público para ejercer los derechos propios de esta actividad. Esta distinción es importante en lo que respecta al reconocimiento del carácter de derecho de aplicación inmediata de la libertad de fundar medios masivos de comunicación, ya que los medios masivos de comunicación que utilizan el espectro electromagnético tienen un tratamiento jurídico especial.

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO/BIENES DE USO PUBLICO-Intervención Estatal/TELEVISION

La apropiación del espacio electromagnético no hace parte de la capacidad patrimonial y de la autonomía negocial de los particulares. Tampoco pueden los particulares pretender adquirir su dominio mediante prescripción. La voluntad constituyente se expresó inequívocamente en el sentido de definir el espectro electromagnético como un bien de uso público inenajenable e imprescriptible. Con la Constitución de 1991, la emisión puede realizarse por los particulares, previa autorización del Estado, mediante el sistema de concesiones. El ejercicio de los derechos fundamentales de informar y fundar medios masivos de comunicación que utilizan el espectro electromagnético no es libre. Por el

contrario, requiere de la intervención estatal en razón del carácter de bien público que ostenta el espectro electromagnético y, además, con el objeto de preservar y desarrollar las finalidades sociales inherentes a los servicios televisivos. Los servicios de televisión tienen funciones culturales, recreativas e informativas. Los particulares que producen y emiten programas de televisión están sujetos al cumplimiento de los fines sociales del Estado.

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION

Los fines esenciales del Estado imponen al órgano legislativo el deber de llevar a cabo, en un plazo razonable las reformas y desarrollos, legales necesarios para garantizar la efectividad de las decisiones del Constituyente. De no hacerlo, se incurriría en una inconstitucionalidad por omisión cuya gravedad puede medirse considerando los derechos individuales y sociales que en este caso sólo adquirirían “aplicabilidad inmediata” a partir de la adopción de la norma legal.

ACTO DE TRAMITE/ACCION DE TUTELA

La resolución por medio de la cual se decide iniciar una investigación administrativa a una persona o entidad como consecuencia de la posible infracción de la Constitución o la ley es un acto preparatorio no susceptible de recursos ante la justicia contencioso administrativa. La acción de tutela sería procedente respecto de este tipo actuaciones si se demuestra la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. Sin embargo, no es suficiente la simple amenaza que la actuación estatal pueda representar para los derechos del solicitante.

FEBRERO 26 DE 1993

Ref. : Expediente T-7324

Actores: SOCIEDAD TELE-5 LTDA. y los señores ANGEL MARIA CARRILLO SALGADO, GUSTAVO RAUL COGOLLO BERNAL, JORGE ALFONSO MERCADO CEPEDA Y LUIS CARLOS ROJAS MANTILLA

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-7324 adelantado por la Sociedad “Tele-5 Ltda.” y los señores ANGEL MARIA CARRILLO SALGADO, GUSTAVO RAUL COGOLLO BERNAL, JORGE ALFONSO MERCADO CEPEDA Y LUIS CARLOS ROJAS MANTILLA contra el Ministro de Comunicaciones.

A N T E C E D E N T E S

1. Los señores ANGEL MARIA CARRILLO SALGADO, GUSTAVO RAUL COGOLLO BERNAL, JORGE ALFONSO MERCADO CEPEDA Y LUIS CARLOS ROJAS MANTILLA constituyeron por escritura pública elevada ante la Notaría Quinta del Círculo de Barranquilla el 2 de abril de 1992 la sociedad comercial denominada “TELECINCO LTDA. – TELE 5”.

En la escritura de constitución se determinó así su objeto social:

“Prestar el servicio de televisión a nivel local, regional, nacional e internacional con el fin básico de expresar y difundir pensamientos y opiniones, recibir y transmitir información veraz e imparcial, conforme al artículo 20 de la Constitución Nacional”.

Dicha escritura fue inscrita en la Cámara de Comercio de Barranquilla el 14 de abril de 1992.

2. El 15 de julio de 1992, el señor LUIS CARLOS ROJAS MANTILLA, en su calidad de representante legal y gerente de la sociedad “Tele 5 Ltda.” notificó al Ministro de Comunicaciones, doctor WILLIAM JARAMILLO GOMEZ, la decisión de la nueva empresa de

iniciar la transmisión de su programación de prueba a partir de ese día utilizando el canal 5 de la banda VHF. En su misiva, el Gerente de “Tele 5”, informó al señor Ministro de Comunicaciones que al término de 60 días contados a partir del 15 de julio de 1992, “Tele 5” iniciaría una programación regular de 18 horas diarias “basados en los principios universales de franjas de audiencias, horarios de los espacios y clasificación de los programas, según estatutos internos”. El representante legal de Tele 5 manifestó igualmente que la sociedad estaba dispuesta a acatar las directrices que le ordenara el organismo del Estado a que se refiere el artículo 76 de la Constitución, cuando dicho ente fuera creado.

3. Algunos días después, el Ministro de Comunicaciones expidió la resolución No. 1191 de julio 24 de 1992, mediante la cual dispuso iniciar de oficio actuación administrativa contra la sociedad “Tele 5” con el fin de establecer una posible infracción a la Constitución y a la ley. El Ministro ordenó en la misma actuación a “TELE 5” abstenerse en forma inmediata de efectuar transmisiones y, en general, de prestar el servicio de televisión. La resolución le fue comunicada al representante legal de la sociedad mediante oficio 485 del mismo 24 de julio.

La mencionada resolución fue notificada al Alcalde de Barranquilla, padre BERNARDO HOYOS, y en ella se le solicitó su colaboración en su calidad de máxima autoridad de policía de esa ciudad para hacer cumplir la orden impuesta a la Sociedad “TELE 5”, en el sentido de que ésta se abstuviera de utilizar el espectro radioeléctrico para la emisión de señales de televisión.

4. Por considerar que la resolución 1191/92 era un acto preparatorio no susceptible de recurso alguno ante la jurisdicción contencioso-administrativa, los socios fundadores de “TELE 5 LTDA”, en nombre propio, y el señor LUIS CARLOS ROJAS MANTILLA, en calidad de representante legal de la sociedad, interpusieron acción de tutela como mecanismo transitorio contra la decisión proferida por el Ministro de Comunicaciones. Los peticionarios solicitaron se ordenara la inmediata suspensión de la aplicación del acto administrativo. Adicionalmente, los peticionarios solicitaron que se condenara en abstracto a la Nación Colombiana al pago de los perjuicios morales y materiales causados.

Los socios fundadores de “TELE 5 LTDA.” y su representante legal consideraron que la determinación adoptada por el Señor Ministro de Comunicaciones había vulnerado sus

derechos constitucionales fundamentales de asociación (CP art. 38) y las libertades de expresión, opinión, información y de fundar medios masivos de comunicación (CP art. 20), su derecho al trabajo (CP art. 25) y su derecho al debido proceso.

Los solicitantes argumentaron que el artículo 20 de la Constitución Política de 1991 consagraba el derecho fundamental de fundar medios masivos de comunicación y que éste era un derecho de aplicación inmediata (CP art. 85), no supeditado para su ejercicio a reglamentación alguna. Dedujeron de estas normas que el control del espectro electromagnético como bien público inenajenable e imprescriptible (CP arts. 75, 101 y 102) no podía ser de tal naturaleza que impidiera el libre ejercicio de la libertad de fundar medios masivos de comunicación (CP art. 20).

De otro lado, los solicitantes consideraron que con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, todas las normas que le asignaban competencias al Ministro de Comunicaciones para controlar el uso del espectro electromagnético habían quedado automáticamente derogadas por ser contrarias al artículo 76 de la Carta Política. En efecto, para los accionantes, el organismo de derecho público cuya creación ordenó el artículo 76 C.N. era a partir del 5 de julio de 1991, el único competente para intervenir en dicho ámbito. Por tal razón, los peticionarios solicitaron la inaplicación de las normas que sirvieran de fundamento al Ministro de Comunicaciones para ordenar a la sociedad “TELE 5” la suspensión de sus actividades.

Los peticionarios fundaron la legitimidad para instaurar la acción de tutela en el hecho de ser personas naturales titulares de derechos constitucionales fundamentales. Sin embargo, los accionantes agregaron que, en su criterio, la persona jurídica “TELE 5 LTDA.” también estaba legitimada para ejercer la defensa de derechos fundamentales propios, independientemente de sus socios, ya que el artículo 86 de la Carta no distinguía entre personas naturales y jurídicas.

5. El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia de septiembre 9 de 1992, concedió la tutela y ordenó al Ministro de Comunicaciones suspender en forma inmediata la aplicación de la resolución acusada. El tribunal declaró igualmente la inaplicación de las leyes 42 de 1985, 72 de 1989 y 14 de 1991, así como el Decreto Ley 1900 de 1990, por encontrarlos incompatibles con los artículos 20, 25 y 38 de la Constitución. Ordenó, además,

a la Nación Colombiana indemnizar a cada uno de los socios fundadores de “TELE 5 LTDA.” y a la sociedad misma los perjuicios morales y materiales ocasionados por la decisión contenida en la resolución 1191 de julio 24 de 1992. El Tribunal advirtió por último que los efectos de su fallo sólo permanecerían vigentes “durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción que instauren los afectados”, a quienes les concedió el término de cuatro meses para acudir a esa otra vía.

En concepto del Tribunal Administrativo del Atlántico las órdenes impartidas por el Ministro de Comunicaciones hacían inocuo el derecho a la libre asociación de los socios fundadores de la Compañía “TELE 5 LTDA.”, y vulneraban los derechos contenidos en el artículo 20 de la Carta, consagrados como derechos de aplicación inmediata en el artículo 85 ibídem:

“La Resolución 1191 del 24 de julio de 1992 proferida por el Ministro de Comunicaciones mediante la cual se ordena a la sociedad TELECINCO LTDA. abstenerse de efectuar transmisiones de señales de televisión, viola derechos fundamentales de los actores, ya que de consumarse hace inocuo el derecho de libre asociación para el desarrollo de la actividad específica y particular que tiene a su cargo la Sociedad TELECINCO LTDA., y con ello vulnera gravemente e impide la posibilidad de las personas integrantes de la persona jurídica a acceder a un trabajo en condiciones dignas y justas, amén de que con ello también impide la libertad de expresar y difundir el pensamiento y opiniones de informar y de fundar medios masivos de comunicación. Al obstruir el desarrollo de tales libertades, derechos y garantías no hay lugar a hesitación, que se está causando también un perjuicio irremediable, sólo subsanable mediante la declaratoria de viabilidad de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitarlo.

“La inmediatez en la aplicación del Art. 20 de la Constitución Nacional consagrada en el Art. 85 ibídem, hace todavía más imperativa la procedencia de la tutela impetrada como mecanismo transitorio con el fin de evitar un daño irremediable”.

El fallador de primera instancia estimó procedente la acción de tutela por encontrarse los peticionarios frente a un perjuicio irremediable, ante la imposibilidad de trabajar y obtener así los medios de subsistencia para ellos y sus familias, sin que el daño pudiera ser reparado de modo alguno, salvo en virtud de la indemnización de perjuicios. El Tribunal Administrativo de Barranquilla acogió además el argumento de los accionantes en el sentido de calificar la

resolución 1191/92 como un acto preparatorio o de trámite, contra el cual no procedían los recursos de la vía gubernativa sino excepcionalmente las acciones contencioso administrativas, razón suficiente para aceptar la procedencia de la tutela como medio más expedito de protección.

Los magistrados LUIS EDUARDO CERRA JIMENEZ y GABRIEL EDUARDO MARTELO discreparon de la decisión y, en estas condiciones, el congreso sorteado conceptuó en favor del otorgamiento de la tutela. En su salvamento de voto, los magistrados consideraron que la libertad reconocida a las personas en el artículo 20 de la Constitución no es absoluta cuando su ejercicio demanda la utilización del ESPECTRO ELECTROMAGNETICO. Para ellos, en tal evento, el Estado debe autorizar, con arreglo a la ley, la utilización de dicho espectro, el cual está sometido a su control. Adicionalmente los dos Magistrados, estimaron que la resolución acusada era un verdadero acto administrativo y por lo tanto susceptible de las acciones contenciosas, sin ser procedente la interposición de la acción de tutela, de carácter puramente residual.

6. Tanto el Señor Ministro de Comunicaciones como una delegada del Ministerio Público impugnaron la decisión de primera instancia.

El señor Ministro, por intermedio de apoderada judicial, solicitó la declaración de improcedencia de la tutela. Consideró que la resolución 1191 de 1992 era un acto de trámite, contra el cual no procedía esta acción según el artículo 3º del Decreto 306 de 1992. La apoderada del Ministerio argumentó que el fallador de primera instancia no había desvirtuado la competencia del Ministro de Comunicaciones para ejercer el control sobre la utilización del espacio electromagnético y que, por disponer los peticionarios de las acciones contencioso administrativas y no padecer ningún perjuicio irremediable, la acción de tutela era igualmente improcedente.

La apoderada del Ministro de Comunicaciones adujo que la libertad de fundar medios masivos de comunicación no era un derecho absoluto cuando para su ejercicio se debe utilizar el espacio electromagnético. Para la apoderada la interpretación armónica de la Carta Fundamental exige aceptar la limitación del alcance del artículo 20 por los artículos 75, 76 y 77.

Finalmente, según la representante del Ministerio, la no creación hasta el momento del

organismo estatuido en el artículo 76 de la Constitución no significa que el Estado renuncie a su deber de ejercer control sobre la utilización del espectro electromagnético. A su juicio, de accederse a las pretensiones de la sociedad "TELE 5 LTDA.", se crearía un precedente para que cualquier persona en el futuro se arrogara la facultad de realizar emisiones de televisión, generando una guerra en el uso de este recurso.

Por su parte, la agente del Ministerio Público luego de similares consideraciones sostuvo que la resolución cuestionada afectaba a la persona jurídica "TELE 5 LTDA.", y no a las personas naturales que la constituyeron. Según su criterio sólo las personas naturales podían ser titulares de derechos constitucionales fundamentales, hecho que obligaba a la empresa "TELE 5 LTDA" a acudir a las acciones contencioso administrativas.

7. La Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia del 20 de octubre de 1992, revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente la tutela solicitada. El Consejo de Estado basó su decisión en argumentos tanto procesales como sustanciales.

El fallador de segunda instancia acogió el argumento del Ministerio Público en el sentido de ser "Tele 5" la verdadera y única peticionaria de la acción, sin que la persona jurídica pudiera ser titular de derechos fundamentales por ser éstos exclusivos de la naturaleza humana. En concepto de la mayoría de los Consejeros de Estado, por carecer los entes colectivos de una "existencia natural", no gozan de los así llamados derechos humanos y, por lo tanto, carecen de legitimidad para apelar a medios de defensa enderezados específicamente a la protección de este tipo de derechos.

Según la Sala Plena del Consejo de Estado, la orden de inaplicación de las normas que rigen el ámbito de las comunicaciones impartida por el tribunal de primera instancia constituyó una ligereza. En su concepto, dichas normas no habían sido derogadas por la Constitución Política de 1991. En este orden de ideas, no era procedente tramitar una acción de tutela contra un acto administrativo que iniciaba una investigación, pues tal acto tenía plena justificación legal, amén de que el artículo 3º del Decreto 306 de 1992 así lo declaraba.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sostuvo en su sentencia el argumento sustancial según el cual ningún derecho constitucional puede ser ejercido en forma absoluta e ilimitada. El Consejo de Estado consideró que los artículos 75, 76, 101 y 102 de la Constitución eran tributarios de una larga tradición doctrinal y jurisprudencial que justificaba

la prerrogativa del Estado sobre el espectro electromagnético, como bien de uso público e integrante del territorio Nacional (CP art. 101).

Los Honorables Consejeros de Estado, doctores MIGUEL GONZALEZ RODRIGUEZ, ALVARO LECOMPTE LUNA, CARMELO MARTINEZ CONN, LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ, DANIEL SUAREZ HERNANDEZ y JULIO CESAR URIBE ACOSTA aclararon su voto frente a la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado por considerar que las personas jurídicas sí eran titulares de algunos derechos fundamentales y por lo tanto estaban legitimadas para incoar la acción de tutela.

8. Agotado el trámite de la segunda instancia, el Consejo de Estado remitió el expediente a la Corte Constitucional y, previa selección y reparto, correspondió a la Sala II su conocimiento.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales

1. Esta Corporación ha sentado una doctrina constitucional uniforme en torno a la posibilidad de que las personas jurídicas sean titulares de derechos fundamentales¹.

La voluntad del constituyente (CP arts. 14, 38, 39), el criterio flexible para la determinación de la fundamentalidad de un derecho según las circunstancias concretas del caso y las diversas consideraciones prácticas, llevan a afirmar que las personas jurídicas – incluso de derecho público – son titulares de algunos derechos fundamentales, entre ellos – por vía de simple ilustración –, los derechos de defensa y debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Constitución. En consecuencia, esta Sala reitera la doctrina constitucional que sostiene la titularidad de algunos derechos fundamentales en cabeza de las personas jurídicas.

Libertad de fundar medios masivos de comunicación: derecho fundamental de aplicación inmediata ?

2. Una interpretación gramatical permite sostener que la libertad de fundar medios masivos de comunicación es un derecho fundamental de aplicación inmediata. Esta afirmación se desprende de los artículos 20 y 85 de la Constitución Política y de los debates en la Asamblea Nacional Constituyente, donde fue claro el propósito de proteger especialmente el pluralismo

informativo y promover la libertad de expresión, pensamiento, opinión e información, de conformidad con el principio de la democracia participativa.

En efecto, la libertad de fundar medios masivos de comunicación es, en principio, un derecho de aplicación inmediata por no establecer el artículo 20 de la Carta ninguna reserva de ley, y no diferenciar su artículo 85 entre los derechos contenidos en dicho artículo 20 al predicar de todos ellos su carácter de aplicación inmediata. No obstante, la naturaleza de las cosas impone establecer algunas distinciones entre los diversos medios masivos de comunicación con miras a armonizar el contenido de estos artículos con las demás normas de la Constitución.

A través de los medios masivos de comunicación se difunde la información bien sea en forma escrita, oral o audiovisual. En tal sentido, la libertad de fundar estos medios sugeriría la libertad de transmitir o emitir información con independencia del medio utilizado para ello. No obstante, la modalidad del medio de comunicación no es irrelevante para el ejercicio de los derechos a expresar, opinar e informar. Mientras que en algunos casos solo es suficiente con disponer del recurso económico para difundir su pensamiento u opinión - prensa escrita -, en otros se deben utilizar bienes de uso público para ejercer los derechos propios de esta actividad. Esta distinción es importante en lo que respecta al reconocimiento del carácter de derecho de aplicación inmediata de la libertad de fundar medios masivos de comunicación, ya que los medios masivos de comunicación que utilizan el espectro electromagnético tienen un tratamiento jurídico especial.

Espectro electromagnético: definición y características

3. El espectro electromagnético es un bien público inenajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado (CP art. 75).

Técnicamente, el espectro electromagnético es una franja de espacio alrededor de la tierra a través de la cual se desplazan las ondas radioeléctricas que portan diversos mensajes sonoros o visuales. Su importancia reside en ser un bien con aptitud para transportar información e imágenes a corta y larga distancia. Las restricciones a su uso obedecen a limitaciones normativas, técnicas y físicas que deben ser respetadas para evitar abusos del derecho, interferencias o prácticas monopolísticas.

Las limitaciones normativas al uso del espectro electromagnético por los particulares obedecen a que este es parte del territorio colombiano (CP art. 101), y pertenece por tanto a la Nación (CP art. 102). Razones de soberanía y de seguridad, así como los principios de pluralismo informativo, democracia participativa e igualdad, justifican la intervención estatal en las actividades que hacen uso de este bien público en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

De otra parte, factores geográficos, económicos y tecnológicos hacen indispensable la intervención estatal con miras a garantizar las condiciones óptimas de transmisión y de uso adecuado de este bien público.

La apropiación del espacio electromagnético no hace parte de la capacidad patrimonial y de la autonomía negocial de los particulares. Tampoco pueden los particulares pretender adquirir su dominio mediante prescripción. La voluntad constituyente se expresó inequívocamente en el sentido de definir el espectro electromagnético como un bien de uso público inenajenable e imprescriptible.

La intervención estatal – gestión y control – en el ámbito de las comunicaciones responde al ejercicio de la potestad del Estado para regular lo que está dentro de su territorio, garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético y evitar las prácticas monopolísticas. Los medios masivos de comunicación que utilizan este bien están sujetos en su funcionamiento a la gestión y al control del Estado.

La gestión del Estado en materia del uso del espectro electromagnético (CP art. 75) se estructura mediante la dirección y el control que éste ejerce sobre los servicios de televisión (CP art. 76).

La gestión estatal en el uso del espectro electromagnético tiene como finalidad mantener las condiciones óptimas que hagan posible la transmisión de información, el pluralismo informativo y la competencia. Hasta el presente los operadores no han tenido la facultad de emitir ondas radioeléctricas contentivas de información sonora y visual, debiendo proceder al arrendamiento de los espacios televisivos. Con la Constitución de 1991, la emisión puede realizarse por los particulares, previa autorización del Estado, mediante el sistema de concesiones.

La concesión del uso de una frecuencia para transmitir información es una facultad del Estado que se desprende de su función de gestión (CP art. 75). Sólo mediante el mecanismo de autorizaciones previas es posible garantizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado, el uso técnicamente adecuado del espectro y la igualdad de oportunidades en su acceso.

El principio de interpretación que exige armonizar las normas de la Carta de manera que el pleno sentido normativo se deduzca de la intelección sistemática del conjunto, obliga al intérprete a construir los ámbitos de la libertad de fundar medios masivos de comunicación y de los derechos de expresión, pensamiento e información (CP art. 20) sin exceder los límites y respetando las condiciones fijadas – unos y otras – por el mismo constituyente en los artículos 2, 75, 76, 77, 101 y 102 de la Carta.

Regulación y dirección de la política en materia de televisión

4. Los servicios de televisión en cuanto utilizan el espectro electromagnético – bien público – están sujetos a la regulación y vigilancia por parte del Estado.

El ejercicio de los derechos fundamentales de informar y fundar medios masivos de comunicación que utilizan el espectro electromagnético no es libre. Por el contrario, requiere de la intervención estatal en razón del carácter de bien público que ostenta el espectro electromagnético y, además, con el objeto de preservar y desarrollar las finalidades sociales inherentes a los servicios televisivos.

La potestad estatal de intervenir en materia del uso del espectro electromagnético no es ilimitada. El legislador al regular la materia está sujeto a lo dispuesto en los tratados internacionales (CP art. 93) que garantizan los derechos fundamentales tanto del emisor como del receptor de la información.

La Convención Americana de Derechos Humanos prohíbe en su artículo 13 numeral 3º el ejercicio abusivo del control estatal o privado sobre los medios masivos de comunicación:

“3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias

radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación o circulación de ideas u opiniones".²

En igual sentido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos admite la fijación legal de restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, siempre que ellas sean necesarias para asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás, o para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, hasta el punto de hacer obligatorio para el legislador la prohibición de toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículos 19 y 20).

Los servicios de televisión tienen funciones culturales, recreativas e informativas. Los particulares que producen y emiten programas de televisión están sujetos al cumplimiento de los fines sociales del Estado.

Tránsito y desarrollo constitucional: inconstitucionalidad sobreviniente y competencias del Ministerio de Comunicaciones

5. La redacción de normas constitucionales en tiempo verbal futuro en materia de funciones o competencias, presupone, excepto disposición en contrario, un proyecto a realizar y correlativamente la conservación de estructuras del pasado mientras el cambio constitucional pueda ser llevado a cabo. Este es precisamente el caso de las competencias del Ministerio de Comunicaciones, atribuidas de tiempo atrás por la ley, particularmente en relación con el control de la utilización del espectro electromagnético, las cuales permanecen vigentes hasta tanto no sea creado el nuevo organismo contemplado en la Constitución.

No obstante, las normas constitucionales no deben correr el riesgo de quedarse escritas, porque ello llevaría indefectiblemente a la pérdida de su valor normativo, y a la renuncia de la pretensión de reformar la estructura social para alcanzar los valores y fines inspiradores del ordenamiento constitucional (CP Preámbulo).

Los fines esenciales del Estado (CP art. 2) imponen al órgano legislativo el deber de llevar a cabo, en un plazo razonable las reformas y desarrollos, legales necesarios para garantizar la efectividad de las decisiones del Constituyente. De no hacerlo, se incurriría en una

inconstitucionalidad por omisión cuya gravedad puede medirse considerando los derechos individuales y sociales que en este caso sólo adquirirían “aplicabilidad inmediata” a partir de la adopción de la norma legal.

Acto preparatorio y acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

6. La resolución por medio de la cual se decide iniciar una investigación administrativa a una persona o entidad como consecuencia de la posible infracción de la Constitución o la ley es un acto preparatorio no susceptible de recursos ante la justicia contencioso administrativa. La acción de tutela sería procedente respecto de este tipo actuaciones si se demuestra la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. Sin embargo, no es suficiente la simple amenaza que la actuación estatal pueda representar para los derechos del solicitante (D. 306 de 1992, art. 3º). En el presente caso, existe una restricción constitucionalmente fundada a los derechos fundamentales de los peticionarios y, por lo tanto, no hay lugar a reconocer una vulneración de los mismos.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- CONFIRMAR, pero por los motivos expuestos en los fundamentos jurídicos de esta providencia, la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 20 de octubre de 1992, por la cual se revocó la sentencia de septiembre 9 de 1992, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que concediera la tutela solicitada por los peticionarios.

SEGUNDO.- LIBRESE comunicación al Tribunal Administrativo del Atlántico, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los veintiseis (26) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

1 Corte Constitucional. Sentencias T-411/92, T-418/92, T-430/92, T-443/92, T-460/92, T-463/92 y T-551/92

2 Aprobada por ley 74 de 1968.