

T-451-92

Sentencia No. T-451/92

DERECHOS FUNDAMENTALES-Interpretación/DEMANDA DE TUTELA-Rechazo

El carácter fundamental de un derecho no se puede determinar sino en cada caso concreto, atendiendo tanto la voluntad expresa del constituyente como la conexidad o relación que en dicho caso tenga el derecho eventualmente vulnerado con otros derechos indubitablemente fundamentales y/o con los principios y valores que informan toda la Constitución. De tal manera que el juez no puede rechazar “in-limine” la tutela con el argumento de que el derecho no es fundamental, pues es indispensable hacer previamente un análisis concreto para establecer con suficientes elementos de juicio su carácter de tutelable o no en las específicas circunstancias del caso.

DERECHO AL TRABAJO/DERECHOS FUNDAMENTALES

En la Carta de 1991 se observa un cambio de carácter cualitativo en relación con el trabajo, como que es un derecho humano y también un principio o elemento fundamental del nuevo orden estatal. En el caso sub-exámene, el derecho fundamental del peticionario al trabajo no se vulneró, en la medida en que se sigue prestando el servicio de recepción y transmisión de la antena parabólica mientras se define un nuevo sitio para ubicar los equipos.

DERECHO AL AMBIENTE SANO

La importancia del derecho al medio ambiente ya ha sido señalada por esta Corporación, la cual lo reconoció luego como un derecho fundamental, y puso de presente la necesidad de crear mecanismos eficaces de protección pues el deterioro del ambiente está generando nefastas consecuencias en nuestro sistema y amenaza gravemente la supervivencia de la especie.

INTERES COLECTIVO-Conflictos/INTERES GENERAL-Prevalencia

La Corte Constitucional considera que en el presente caso el conflicto de intereses generales se resuelve de manera ideal en el mismo texto de los actos administrativos pertinentes. En efecto, de un lado, se desarrolló el principio de prevalencia del interés general en la medida

en que los terrenos mencionados fueron constituidos en “Zona paisajística ambiental” en aras de contribuir a la defensa del medio ambiente y ordenar el desarrollo urbano del municipio de Ibagué y del otro, se preven los mecanismos para evitar que ese beneficio vulnere derechos fundamentales de los habitantes de la zona. El principio de prevalencia del interés general, como fundamento del Estado Social de Derecho, se aplicó en toda su extensión. Pero se respetó la justicia.

## TRANSITO NORMATIVO

Las normas tienen generalmente efecto inmediato y se aplican a todos los hechos jurídicos que se constituyan a partir de su vigencia. De otra parte, la norma nueva no debe desconocer la formación o extinción de derechos o consecuencias, pues ello equivaldría a desconocer la respectiva fuente (hecho jurídico) que le dió vida o muerte. Sin embargo, “algo diferente sucede con las leyes nuevas que sin desconocer los derechos, estados o situaciones ya formados (o extinguidos) según la ley que se deroga, se limitan a indicar nuevas condiciones de ejercicio. Estas leyes se aplican no sólo en relación con los derechos que se constituyen durante su vigencia, sino también con los que se encuentran formados.”

Ref. EXPEDIENTE No. 1285

PETICIONARIO: S A S TELEVISION

LTDA.

PROCEDENCIA: Juzgado Tercero Superior

de Ibagué

Magistrado Ponente:

CIRO ANGARITA BARON

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CIRO ANGARITA BARON, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

## POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

### SENTENCIA

En el proceso de tutela identificado con el número de radicación T- 1285, promovido por SAS TELEVISION LTDA. contra el Alcalde Municipal, Planeación Municipal y la oficina de Control y Vigilancia Municipal de Ibagué, resuelto en primera instancia por el Juzgado Tercero Superior de Ibagué.

El negocio llegó a conocimiento de esta Corte por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Juzgado Tercero Superior de Ibagué para su eventual revisión, en virtud de lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

#### I. ANTECEDENTES:

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional eligió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

Por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala, la cual recibió formalmente el expediente el día once (11) de marzo del presente año.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

#### A. La acción.

El día 11 de febrero de 1992 la empresa SAS TELEVISION LTDA. interpuso mediante apoderado ante el Juzgado Tercero Superior de Ibagué acción de tutela contra la Administración de ese municipio representada por el alcalde Francisco Peñalosa Castro.

#### B. Hechos.

Para el estudio del caso, los hechos relevantes son los siguientes:

a) La Sociedad SAS TELEVISION LIMITADA obtuvo una licencia provisional de funcionamiento para instalar la antena parabólica en el “Cerro Pan de Azúcar ” que la alcaldía municipal de Ibagué le otorgó cuando estaba vigente el Acuerdo 038 de 1980 emitido por el Concejo Municipal de Ibagué.

b) En octubre de 1991 solicitó la licencia definitiva de funcionamiento y le fue negada por la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué, la cual se abstuvo de expedir el certificado de uso y de ubicación, documentos necesarios para la obtención de aquélla.

c) La no expedición de estos certificados se hizo con base en lo establecido en el Acuerdo 044 de 1989 y 035 de 1990 expedidos por el Concejo Municipal de Ibagué los cuales declaraban el lugar donde está ubicada la antena como “Zona verde especializada” (Control paisajístico ambiental).

d) En el Acuerdo 035 de 1990 se prevé también la reubicación de edificios que no satisfagan las nuevas exigencias y se establecen mecanismos de concertación para la reubicación de los mismos.

#### C. Solicitud.

En virtud de lo anterior, el accionante considera necesario acudir a la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional, pues en su concepto se violan con la negativa de la administración municipal, varios derechos consagrados en la norma fundamental tales como el derecho al trabajo (art. 25), el derecho a la propiedad privada (art. 58) y el derecho a la cultura (art. 70), entre otros.

Por tanto, solicita que se le otorgue amparo para que siga funcionando la empresa y pueda cumplir de esta forma con su cometido social y que se ordene tanto a la Alcaldía Mayor, como a la Secretaría de Planeación Municipal y a la División de Control y Vigilancia de Ibagué, que expidan los certificados y la licencia de funcionamiento respectivos.

#### D. Decisión del juez de primera instancia.

El Juzgado Tercero Superior de Ibagué en providencia del 25 de febrero de 1992 rechazó por improcedente la acción de tutela con base en los siguientes argumentos:

a) Que si bien es cierto que el petente invoca los derechos a la propiedad privada, a la cultura, a la explotación dentro de la ley del espectro electromagnético para servicios de televisión etc., el mecanismo de la tutela no los protege y en consecuencia no puede utilizarse ya “que equivocadamente ha surgido la idea de que la tutela sirve para todo”. (Fl. 34)

b) Que la resolución 090 del 31 de enero de 1992 de Planeación Municipal de Ibagué que niega la expedición de los certificados de uso y ubicación a SAS TELEVISION LIMITADA , se produjo con sujeción al acuerdo 035 de mayo 31 de 1990 en donde se determinó como “zona especializada de control paisajístico ambiental” el sector donde esta situado el “Cerro de Pan de Azúcar” que hace parte de las “áreas no edificables y su única posible utilización será recreacional...”

Por esto, “Planeación municipal deberá iniciar conjuntamente con Cavibague, Cortolima y las comunidades afectadas el proceso de concertación para su reubicación”. (Fl. 35)

c) Que los actos administrativos de los cuales se siente afectado en el derecho fundamental al trabajo el accionante, no provienen de acciones y omisiones fundadas en la arbitrariedad, sino que fueron creados en ejercicio de las funciones regladas por el acuerdo 035 de mayo 31 de 1990 y, por lo tanto, amparados por la presunción de legalidad. Esta presunción puede controvertirse utilizando las acciones legales ante los tribunales administrativos, situación que impide el uso del mecanismo de la tutela pretendido para la protección del derecho fundamental presuntamente atacado. Solo cuando existe la amenaza de un perjuicio irremediable, y se utiliza como mecanismo transitorio, procede la tutela, aún cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial. (Fl 35)

## II CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión del fallo dictado por el Juzgado Tercero Superior de Ibagué, con fundamento en el art. 86 de la Constitución Nacional y el artículo 2 del decreto 2591 de 1991.

Para llegar a una solución en el caso concreto, es necesario estudiar diversos aspectos

involucrados en él, tales como la libertad económica, el derecho fundamental al trabajo, el medio ambiente en la nueva Constitución, el concepto de interés general y el problema del tránsito de normas.

Sin embargo, antes de entrar en el estudio de fondo de tales temas, esta Sala estima necesario pronunciarse sobre la afirmación del Juez de instancia según la cual la tutela no procedía para proteger la mayoría de los derechos invocados por el peticionario, por cuanto éstos no eran considerados fundamentales por la Constitución Nacional ya que no figuraban en el capítulo 1 del Título II.

Al respecto, la Corte ya ha señalado algunos criterios que se pueden consultar, por ejemplo, en la sentencia T-406 de esta misma Sala, proferida el 5 de Junio de 1992.

Según ellos, es claro que el carácter fundamental de un derecho no se puede determinar sino en cada caso concreto, atendiendo tanto la voluntad expresa del constituyente como la conexidad o relación que en dicho caso tenga el derecho eventualmente vulnerado con otros derechos indubitablemente fundamentales y/o con los principios y valores que informan toda la Constitución.

De tal manera que el juez no puede rechazar “in-limine” la tutela con el argumento de que el derecho no es fundamental, pues es indispensable hacer previamente un análisis concreto para establecer con suficientes elementos de juicio su carácter de tutelable o no en las específicas circunstancias del caso.

De otra parte, se arguye por el juez de instancia que existen otros mecanismos de defensa judicial que hacen improcedente la tutela. También a ese respecto, la Corte ha dicho en diversas sentencias<sup>1</sup> que el otro mecanismo de defensa judicial debe ser igual o más eficaz que la tutela para la protección del derecho fundamental vulnerado. Sólo si existe un mecanismo de defensa judicial que sea más eficaz para ese propósito que la tutela, será válido plantear ese argumento para negarla.

Este derecho constituye piedra fundamental de un sistema capitalista en el cual las personas pueden desarrollar cualquier tipo de actividad lucrativa de acuerdo a sus preferencias o capacidades.

Sin embargo, la Sala destaca que la libertad económica está limitada por las facultades que la ley le otorga al Estado para que intervenga en las actividades de los particulares. De todas formas es la misma Constitución en su artículo 333 la que consagra límites conceptuales que luego desarrollará la ley, como son el bien común, el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación.

En el caso concreto que se estudia en esta oportunidad, tenemos que el Acuerdo 035 de 1990 es el desarrollo de la facultad constitucional que tienen las autoridades municipales de ordenar el desarrollo de su territorio.

La Corte considera que el fundamento de dicho Acuerdo en lo pertinente es la conservación del medio ambiente, límite que también está consagrado en la misma Constitución.

Para la Corte es claro que la libertad económica es un derecho fundamental que debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley. Uno de esos límites, es la posibilidad que tienen las autoridades locales de proveer para la mejor distribución del espacio público y la protección del medio ambiente. La medida tomada por el Concejo y la Administración Municipal de Ibagué está dentro de los marcos permitidos por la Constitución, pues no vulnera de manera arbitraria o abusiva la libertad económica del peticionario. Tan es así, que la empresa aún sigue funcionando, mientras se concretan los mecanismos de reubicación concertada que el mismo Acuerdo del Concejo contempla.

B.- El trabajo como derecho fundamental.

Evidentemente, tal como lo afirma el peticionario, el derecho al trabajo está consagrado en nuestra Carta Fundamental en el artículo 25 que a su tenor expresa:

“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

Fue voluntad expresa del Constituyente que el trabajo apareciera en la Carta tanto como un principio fundamental del Estado Social de Derecho como un derecho económico y social protegido, en los siguientes términos:

“...El Estado deberá proteger el trabajo humano en todas sus manifestaciones, ya sea que se

preste por cuenta propia o por cuenta ajena, ya sea que se desarrolle en forma organizada al interior de una empresa en forma individual o familiar, sea que se trate de un trabajo manual o intelectual, de trabajo directamente útil para la actividad económica o de trabajo que cree valores culturales, artísticos, científicos o tecnológicos”.

Este artículo consagra el DERECHO y el DEBER del trabajo. “El derecho al trabajo se reconoce a toda persona en “condiciones dignas y justas”. La Constitución Nacional prevé en normas posteriores los parámetros que fijan las condiciones del derecho al trabajo (art. 52, a 58 y 64).

Teniendo en cuenta la intención del Constituyente y lo preceptuado por la Corte Constitucional en varias sentencias, no cabe duda que el trabajo es un derecho fundamental, inherente a la persona y por lo tanto es susceptible de ser tutelable de acuerdo a los principios consagrados en nuestra Norma Suprema.

Es bueno recordar que la Corte<sup>2</sup> ha expresado que en la Carta de 1991 se observa un cambio de carácter cualitativo en relación con el trabajo, como que es un derecho humano y también un principio o elemento fundamental del nuevo orden estatal.

En el caso sub-exámine, el derecho fundamental del peticionario al trabajo no se vulneró, en la medida en que se sigue prestando el servicio de recepción y transmisión de la antena parabólica mientras se define un nuevo sitio para ubicar los equipos. El mismo Acuerdo 035 de 1990 consagra un proceso de concertación para solucionar todos aquellos problemas derivados de su aplicación.

### C.- Derecho al medio ambiente

La importancia de este derecho ya ha sido señalada por esta Corporación<sup>3</sup> la cual lo reconoció luego como un derecho fundamental, y puso de presente la necesidad de crear mecanismos eficaces de protección pues el deterioro del ambiente está generando nefastas consecuencias en nuestro sistema y amenaza gravemente la supervivencia de la especie. Al respecto se dijo:

“La protección del medio ambiente no sólo incumbe al Estado, sino a todos los estamentos de la sociedad; es un compromiso de la presente generación y de las futuras. El

restablecimiento de las condiciones mínimas del ecosistema no sólo garantiza la vida actual, sino la de las próximas generaciones”.

Dentro de este esquema, el Concejo Municipal de Ibagué mediante el Acuerdo 035 de 1990 y en desarrollo de la facultad constitucional consagrada en el numeral 9 del artículo 313 determinó que el lugar donde están ubicadas las antenas receptoras y transmisoras de la empresa SAS TELEVISION LIMITADA es “Zona paisajística ambiental”.

La Corte considera que la decisión del Concejo Municipal desarrolla correctamente la norma constitucional que protege el ambiente. De otra parte, el Acuerdo ofrece alternativas para realizar una reubicación concertada de las personas que pudiesen resultar afectadas.

D.- Interés General contra interés particular.

La Constitución de 1991 ha establecido como principio fundamental del Estado Social de Derecho la prevalencia del interés general sobre el interés particular.

De ese espíritu surge la intención de mantener un equilibrio entre la prevalencia del interés general y el respeto a los derechos fundamentales de los individuos y, además, entre los diversos intereses generales que en un momento dado pueden entrar en conflicto. La Sala ya se ha pronunciado sobre el tema en Sentencia No. T-428 donde se estableció que podían entrar en conflicto dos intereses de tipo general (i.e comunidad indígena versus habitantes de la zona) y que tendría que resolverse en favor del aquél en el cual estén involucrados derechos fundamentales más valiosos o importantes desde la perspectiva de los principios constitucionales.

La Corte Constitucional considera que en el presente caso el conflicto de intereses generales se resuelve de manera ideal en el mismo texto de los actos administrativos pertinentes. En efecto, de un lado, se desarrolló el principio de prevalencia del interés general en la medida en que los terrenos mencionados fueron constituidos en “Zona paisajística ambiental” en aras de contribuir a la defensa del medio ambiente y ordenar el desarrollo urbano del municipio de Ibagué y del otro, se prevén los mecanismos para evitar que ese beneficio vulnere derechos fundamentales de los habitantes de la zona.

En síntesis, el principio de prevalencia del interés general, como fundamento del Estado Social de Derecho, se aplicó en toda su extensión. Pero se respetó la justicia, ya que el Acuerdo 035 conserva las mismas condiciones que tienen actualmente los habitantes de la zona, entre ellos la persona jurídica actora en esta tutela, para el desarrollo de su objeto social.

E.- Tránsito de normas.

Las normas tienen generalmente efecto inmediato y se aplican a todos los hechos jurídicos que se constituyan a partir de su vigencia.

De otra parte, la norma nueva no debe desconocer la formación o extinción de derechos o consecuencias, pues ello equivaldría a desconocer la respectiva fuente (hecho jurídico) que le dió vida o muerte. Sin embargo,

“algo diferente sucede con las leyes nuevas que sin desconocer los derechos, estados o situaciones ya formados (o extinguidos) según la ley que se deroga, se limitan a indicar nuevas condiciones de ejercicio. Estas leyes se aplican no sólo en relación con los derechos que se constituyen durante su vigencia, sino también con los que se encuentran formados.”<sup>4</sup>

Indudablemente el problema jurídico fundamental del presente caso, surge por las consecuencias que resultan de la derogatoria del Acuerdo 038 de 1980 por los Acuerdos 044 de 1989 y 035 de 1990.

Tales Acuerdos establecieron que la zona donde se encuentran las antenas receptoras y transmisoras es de reserva ambiental, lo que implica que todas las edificaciones allí establecidas deberán trasladarse a otro lugar, previa concertación con las autoridades municipales.

En estas circunstancias, las solicitudes de los particulares para realizar cualquier tipo de construcción en la zona carecen obviamente de fundamento legal, por cuanto el Acuerdo del Concejo no solo busca proteger el medio ambiente, sino que lo hace en forma que no vulnera el núcleo esencial de la libertad económica.

III CONCLUSION

En el presente tránsito normativo de los acuerdos municipales no hay un desconocimiento de los derechos de los peticionarios ya que éstos se mantienen y además se consagran mecanismos para solucionar posibles problemas derivados del traslado de las antenas al sitio de reubicación definitiva.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la providencia proferida por el Juzgado Tercero Superior de Ibagué, por las razones expuestas en la parte motiva de esta Sentencia.

SEGUNDO.- LIBRESE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

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

Sentencia aprobada por acta No. 5 de la Sala Primera de Revisión a los diez (10) días del mes de julio de mil novecientos noventa y dos (1992)

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1 Sentencia T-414, Sala de Revisión número 1, pg. 15.

2 Sentencia 222. 17 de junio de 1992. Sala Séptima de Revisión

3 Sentencia 415. 17 de junio de 1992. Sala Primera de Revisión

4 Arturo Valencia Zea. Derecho Civil. Editorial Temis 1979, Pg. 322