

T-510-93

Sentencia No. T-510/93

DERECHO AL TRABAJO-Protección

IGUALDAD ANTE LA LEY/IGUALDAD FORMAL/IGUALDAD MATERIAL

El principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.

ORDEN PUBLICO-Núcleo Esencial/ALCALDE-Facultades/AUTORIDAD DE POLICIA/PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL

El concepto de orden público es algo más que la concurrencia de los requisitos de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad dentro de un marco social. Su núcleo esencial está en la armonía general, es decir, en la consonancia de los intereses particulares en un solo interés: el general. El manejo del orden público en un municipio apunta a procurar la convivencia pacífica de los asociados mediante la solución de los conflictos diarios que puedan alterar el equilibrio y la armonía de la sociedad. Por ello, el alcalde, en su calidad de primera autoridad de policía del municipio, debe velar por el cumplimiento de estos fines, mediante la adopción de medidas preventivas, reparativas o sancionatorias, según las facultades que le conceden la Constitución, la ley, las ordenanzas o los acuerdos municipales.

ESTABLECIMIENTO NOCTURNO-Horario de funcionamiento

El alcalde en aras de garantizar la convivencia pacífica de un sector residencial, puede establecer horarios estrictos para el funcionamiento de locales nocturnos, con el fin de evitar riñas callejeras, disturbios, escándalos, con las consecuentes molestias que puede causar la embriaguez o el consumo de sustancias alucinógenas de quienes frecuentan este tipo de

lugares.

REF.: Expediente No. T-16672

Peticionario: Gerardo Ballesteros Macías

Procedencia: Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva (Santander)

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el número T-16672, adelantado por Gerardo Ballesteros Macías, en contra del Alcalde Municipal de Villanueva, Departamento de Santander.

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 escogió para efecto de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

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

1. Solicitud

El ciudadano Gerardo Ballesteros Macías interpuso, ante el Juez Promiscuo Municipal de Villanueva, acción de tutela contra el Alcalde Municipal de dicha población, Luis Alfredo Fuentes Arce, con el fin de que se le ampararan sus derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad, consagrados en los artículos 25 y 13 respectivamente, de la Constitución Política.

2. Hechos

Manifiesta el accionante que el Alcalde Municipal de Villanueva expidió la licencia de funcionamiento No. 054 de mayo 30 de 1993, mediante la cual se autorizó el funcionamiento de un establecimiento comercial, denominado “Balneario”. Dicha licencia lo autorizó para atender al público en un horario de 6 a.m. a 6 p.m., “hecho que me coloca en inferiores condiciones con los demás comerciantes que poseen su licencia para despachar al público hasta las 10 p.m.”

3. Pretensiones

Solicita el actor que se ordene al Alcalde Municipal de Villanueva que se le expida una nueva licencia en las mismas condiciones y términos de las otorgadas a los demás comerciantes del lugar.

II. ACTUACION PROCESAL

Admitida la presente acción de tutela, el Juez Promiscuo de Villanueva requirió al Alcalde Municipal de dicha localidad para que rindiera informe sobre los horarios que comúnmente se le asignan a los establecimientos comerciales, y que explicara las razones por las cuales la licencia de funcionamiento contempla un horario diferente.

El alcalde dió respuesta al citado requerimiento señalando que existe un formato de licencia de funcionamiento en el cual se establece el horario diurno que está comprendido entre las 6:00 a.m. y las 9:00 p.m., y que para el funcionamiento nocturno se requiere un permiso especial. Afirma que a su despacho llegó un memorial suscrito por los residentes del Barrio Pueblo Nuevo y un informe del comandante de la Sub-Estación de Policía, donde se puso en su conocimiento la perturbación a la tranquilidad y el orden público causada por las riñas que se suscitan en el sitio donde funciona el Balneario, del cual se solicitó la licencia.

Posteriormente, el citado funcionario advirtió que, de acuerdo con los decretos 152 de noviembre 1° de 1992 y 024 de mayo 5 de 1993, mediante los cuales se reglamentó el expendido de bebidas alcohólicas en el municipio de Villanueva, se establece un horario de 6:00 a.m. hasta las 10:00 p.m. para la venta de licor en todos los establecimientos comerciales de la localidad.

En virtud de lo anterior, el señor alcalde arguyó: "Teniendo en cuenta que el señor solicitante de la licencia de funcionamiento ya expendía bebidas alcohólicas en el mismo lugar donde iba a funcionar el Balneario, se observó que era peligroso para la integridad física de los niños que este servicio fuera hasta las 9:00 p.m., ya que serían ellos quienes en mayor número utilizarían el servicio de piscina, y así en el mismo lugar iba a haber personas embriagadas que pondrían en peligro la vida de los menores, máxime teniendo en cuenta los informes precipitados sobre la ocurrencia de riñas y escándalos en el mencionado establecimiento".

Fallo que se revisa

Mediante providencia de fecha 15 de junio de 1993, el Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva resolvió conceder la tutela instaurada por el actor, y ordenó al Alcalde Municipal de Villanueva que expidiera "una nueva licencia de funcionamiento a favor del establecimiento comercial denominado 'BALNEARIO' (...) con un horario de atención al público comprendido entre las 6:00 a.m. y las 10 p.m.". Además se requirió al señor Ballesteros Macías para que se abstuviera de realizar o permitir actos que perturben la tranquilidad de la comunidad.

En el citado fallo, el juez censuró la conducta del alcalde de Villanueva relacionada con la expedición de licencias de funcionamiento, ya que, a su juicio, no se estaban aplicando las disposiciones del Código de Policía de Santander. Señaló el fallador que "Todo trámite, en el cual se prevea la concesión o no de algún derecho debe estar fundamentada en resolución motivada. Es así como el funcionario, debía haber expuesto los motivos por los cuales restringía el horario de funcionamiento para el establecimiento comercial BALNEARIO". Se consideró que dicha resolución debe ser el resultado de un completo estudio sobre las condiciones urbanísticas, y que, en el presente caso se violó el debido proceso ya que no se

expidió una resolución motivada, y por tanto, el accionante no conoció las razones de la decisión tomada.

III. PRUEBAS ORDENADAS POR LAS SALA NOVENA DE REVISION

Mediante auto del veintiuno (21) de octubre del año en curso, la Sala Novena de Revisión solicitó al alcalde municipal de Villanueva señalar si la licencia de funcionamiento otorgada al establecimiento denominado “Balneario”, abarcaba o no el expendido de bebidas alcohólicas.

El citado funcionario, mediante comunicación del día dos (2) de noviembre, respondió a la solicitud en los siguientes términos.

“a) La Licencia de Funcionamiento No. 054 expedida al señor BALLESTEROS MACIAS GERARDO el día 30 de Mayo (sic) de 1993, ampara solamente el servicio de “BALNEARIO”.

“b) El Horario (sic) autorizado para esta actividad es de 6 A.M. a 6 P.M.

“c) El día 11 de Julio (sic) de 1993, fue expedida la Licencia de Funcionamiento No. 060 a nombre de GERARDO BALLESTEROS MACIAS, que ampara el Servicio de Pista de Baile y Venta de Bebidas Alcohólicas (sic).

“d) El horario de funcionamiento para esta actividad es el comprendido entre las 3 P.M. y las 10 P.M.”

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 24, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. La materia

2.1. Los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo en el caso en concreto

La Constitución Política establece que el trabajo es un derecho y una obligación social que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado (art. 25 C.P.). Es decir, tanto las personas vinculadas mediante un contrato laboral, como aquellos que desarrollan en forma independiente una determinada actividad económicamente productiva, cuentan con un título jurídico válido para requerir de las autoridades correspondientes el amparo de su derecho al trabajo, pero adquieren a su vez el compromiso de brindar un provecho económico en beneficio de la sociedad, compromiso que se fundamenta, por lo demás, en el deber ciudadano de actuar conforme al principio de solidaridad social (art. 95-2 C.P.) Se trata, entonces, como bien lo ha definido la jurisprudencia de esta Corporación, de un derecho-deber¹.

Ahora bien, la protección del trabajo implica, además, el reconocimiento de que toda persona puede ejercer una labor en condiciones dignas y justas. Por dignidad se debe entender la capacidad de desarrollar esa actividad de acuerdo con las exigencias propias de la condición personal del hombre. Por justo, se reconoce el dar a cada cual lo suyo². La justicia, como enseña Aristóteles, significa siempre una relación de igualdad, de donde es lógico concluir que todo lo que implique una desigualdad es manifiestamente injusto, toda vez que -se repite- no se estaría dando a cada cual lo suyo. Y para saber si algo es justo, es necesario enmarcarse en la situación concreta del ser humano, de acuerdo con la naturaleza misma de las cosas y la capacidad real de la persona. Así, entonces, un trabajo podrá ejercerse en condiciones dignas y justas, cuando se le garantiza al interesado la posibilidad de desarrollarlo de conformidad con su aptitud dentro de un marco de igualdad según la situación y las condiciones propias de cada quien.

Las anteriores razones llevan a la Sala a advertir que la violación del derecho al trabajo por no contar con una igualdad de oportunidades -según lo manifiesta el actor-, debe examinarse bajo unos criterios concretos, específicos y particulares que demuestran la situación subjetiva de la persona, frente a las supuestas condiciones de desigualdad. Al respecto, ha señalado la Corte:

“Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos

iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.

“Hay pues que mirar la naturaleza misma de las cosas; ella puede en sí misma hacer imposible la aplicación del principio de la igualdad formal, en virtud de obstáculos del orden natural, biológico, moral o material, según la conciencia social dominante en el pueblo colombiano”.³ (Negrillas fuera de texto original).

Debe la Corte recabar en la necesidad de que exista una diferenciación real entre los individuos y su posición frente a cada situación en particular. Solo de esa manera será posible establecer si, de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y justicia, se puede encontrar la base necesaria para determinar la vulneración del derecho por encontrarse condiciones desiguales.

El caso que ocupa la atención de la Sala demuestra que el peticionario considera que existe una violación a su derecho fundamental del trabajo, por cuanto se le ha expedido una licencia de funcionamiento con un horario diferente de los demás establecimientos de la misma índole que se encuentran en el municipio. Sin embargo, debe recordarse que en este caso la situación del actor es diferente, pues las actividades que se desarrollan en su establecimiento comercial perturban la tranquilidad de los moradores del sector, según se desprende de la comunicación enviada al alcalde municipal por los vecinos del lugar el día diecisiete (17) de mayo del año en curso (folio 16), así como el informe de orden público suscrito por el comandante de la Sub-Estación de Villanueva en el que se hace alusión a “los resultados negativos que viene ofreciendo la realización de los bailes los fines de semana en el sitio la piscina dentro del perímetro urbano en especial en horas nocturnas” (folio 19). Se trata entonces de una situación particular que merece medidas especiales, en aras de proteger la seguridad y el bienestar de los vecinos del lugar.

De acuerdo con lo anterior, la Sala encuentra que el peticionario fundamenta la vulneración de sus derechos con base en una igualdad material, matemática, sin tener en consideración que la naturaleza misma de la situación amerita una trato diferente, el cual, de acuerdo con la prevalencia del interés general sobre el particular, se encuentra razonablemente justificado.

2.2. Los alcaldes y el manejo del orden público en el municipio

En materia de ordenamiento territorial, la Carta Política de 1991 introdujo profundas modificaciones encaminadas a que el Estado lograra un mayor dinamismo en el cumplimiento de sus obligaciones políticas, económicas y sociales. Dentro de esas modificaciones, quizás la más importante es la cristalización del proceso de modernización del municipio colombiano, propuesto desde la Constitución de 1886 pero tan solo implementado verdaderamente a partir de la reforma de 1986 con la denominada “elección popular de alcaldes”.

Fue, en efecto, el Constituyente de 1991 el encargado de definir, para los municipios del país, un papel trascendental en el ámbito de las diferentes relaciones de un político-territorial que surgen dentro de un Estado como el colombiano. Ello se logró, en primer lugar, al calificarlo como una “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (art. 311), titular de una serie de prerrogativas y responsable del cumplimiento de ciertas funciones encaminadas a lograr una real descentralización territorial, dentro de un marco propio de la democracia participativa, el cual constituye presupuesto básico del Estado Social de Derecho.

El alcalde, elegido popularmente para períodos de tres años a partir de 1995 (arts. 314 y 19 transitorio C.P.), ha sido calificado por la Carta Política como “jefe de la administración local y representante legal del municipio” (art. 314 C.P.). Al ser elegido por los habitantes del municipio, esta autoridad perdió su dependencia jerárquica y administrativa con los gobernadores y con el Presidente de la República -para el caso de Santafé de Bogotá-, lo que significa una mayor independencia y autonomía en el desarrollo de su gestión y en la toma de las decisiones, aunque con las limitaciones que establece el Estatuto Superior, como es el caso del manejo del orden público (art. 315-2) y la posibilidad de que el Presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, los suspendan o los destituyan.

Ahora bien, como se señaló, el alcalde, en su calidad de autoridad pública, está comprometido con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en especial -para efectos del caso sub-examine- deberá asegurar la convivencia pacífica y la protección a los habitantes en su vida, honra y bienes. Para la efectiva realización de estos objetivos, al

citado funcionario le corresponde consultar la política general de orden público dictada por el Presidente de la República y, por tanto, debe obedecer la órdenes que reciba de él o de los gobernadores. Lo anterior, porque es atribución exclusiva del alcalde la de conservar el orden público en su localidad. Para ello, el Constituyente le ha dado el carácter de primera autoridad de policía del municipio, y le ha encargado a la Policía Nacional cumplir con prontitud y diligencia las instrucciones que el mencionado funcionario imparta por intermedio del respectivo comandante (art. 315-2 C.P.)

Considera la Sala pertinente manifestar que el concepto de orden público es algo más que la concurrencia de los requisitos de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad dentro de un marco social. Su núcleo esencial está en la armonía general, es decir, en la consonancia de los intereses particulares en un solo interés: el general. Se trata, entonces, de una armonía entre los asociados que supone, naturalmente, la coexistencia pacífica de los miembros de una determinada población o localidad, de acuerdo con los fundamentos básicos de todo orden justo que parte de una correspondencia de los particulares entre sí, y de éstos con el Estado.

Ahora bien, el orden público, esto es la armonía necesaria, tiene distintos matices dependiendo de las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Una cosa es el manejo del orden público a nivel local, otra a nivel departamental y, naturalmente, otra bien distinta respecto de las situaciones de carácter nacional. Sin embargo, debe resaltarse que las dos primeras inciden, condicionan, e incluso algunas veces definen a la última.

El manejo del orden público en un municipio apunta a procurar la convivencia pacífica de los asociados mediante la solución de los conflictos diarios -algunos de características menores- que puedan alterar el equilibrio y la armonía de la sociedad. Por ello, el alcalde, en su calidad de primera autoridad de policía del municipio, debe velar por el cumplimiento de estos fines, mediante la adopción de medidas preventivas, reparativas o sancionatorias, según las facultades que le conceden la Constitución, la ley, las ordenanzas o los acuerdos municipales. Para efectos del asunto que se revisa, debe la Sala llamar la atención en el sentido de que a la primera autoridad del municipio le asiste la facultad para determinar los casos en que puede adoptar medidas tendientes a evitar posteriores alteraciones del orden, o a prevenir situaciones de inseguridad o intranquilidad para los asociados. Es así como, por ejemplo, en aras de garantizar la convivencia pacífica de un sector residencial, puede establecer horarios

estRICTOS para el funcionamiento de locales nocturnos, con el fin de evitar riñas callejeras, disturbios, escándalos, con las consecuentes molestias que puede causar la embriaguez o el consumo de sustancias alucinógenas de quienes frecuentan este tipo de lugares. No se trata, entonces, -como la afirma la sentencia que se revisa- que el alcalde esté siempre en la obligación de comprobar los daños causados para tomar las medidas sancionatorias contenidas en el Código de Policía del Departamento de Santander. Por el contrario, se repite, el citado funcionario puede hacer uso de sus atribuciones como primera autoridad de policía con el fin de establecer los casos en que los habitantes de la localidad se deben someter a unas determinadas condiciones para la preservación del orden público.

2.3. Conclusión

De acuerdo con las consideraciones expuestas, la Sala encuentra que el señor alcalde de Villanueva puede perfectamente establecer los casos en los cuales, en aras de la protección comunitaria y el bienestar social, se limiten los horarios de funcionamiento de determinados establecimientos comerciales. Con ello, se repite, no se están vulnerando los derechos fundamentales a la igualdad ni al trabajo. Adicionalmente, cabe recordar que las pruebas ordenadas por la Sala demuestran que la licencia de funcionamiento concedida para el uso del balneario dentro de un horario de 6:00 a.m. a 6:00 p.m., abarca únicamente el servicio de piscina. Respecto del funcionamiento nocturno del local de propiedad del peticionario destinado al baile y a la venta de bebidas alcohólicas, el alcalde municipal expidió otra licencia de funcionamiento (No. 60), en la cual se autoriza un horario de 3:00 p.m. a 10:00 p.m. En consecuencia, el interesado podrá desarrollar esa actividad -además con el mismo horario que se le otorga a otros establecimientos de la misma índole-, y deberá prestar el servicio de balneario únicamente hasta las 6:00 p.m., pues con ello, en el sentir del alcalde, y de esta Sala, se busca la protección de los asociados y en especial de los menores de la localidad.

Por otra parte, la Sala encuentra que si el acto administrativo por medio del cual se otorgó la licencia de funcionamiento para el balneario, no reúne los requisitos establecidos en el artículo 93 del Código de Policía del Departamento de Santander, o en las demás normas legales, el actor cuenta con otro medio de defensa judicial para la protección de sus intereses, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 15 del decreto 2304 de

1989. Con todo, no sobra advertir que el citado acto administrativo goza de una presunción de legalidad y, por tanto, tiene plena vigencia jurídica hasta tanto la autoridad judicial competente determine lo contrario.

DECISION

R E S U E L V E :

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Juez Promiscuo Municipal de Villanueva (Santander) el pasado quince (15) de junio de 1993, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7o. del decreto 306 de 1992, queden sin efectos las actuaciones administrativas desarrolladas por el alcalde municipal en cumplimiento del fallo proferido por el Juez Promiscuo Municipal de Villanueva (Santander) el pasado quince (15) de junio de 1993.

TERCERO: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación se envíe copia de esta providencia al señor alcalde municipal de Villanueva (Santander).

QUINTO: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación se comunique el contenido de esta providencia al Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva (Santander), en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver Corte Constitucional. Sentencias Nos. C-002/93, T-224/92 y T-475/92, entre otras.

2 Cfr. Aristóteles. Libro V. Etica a Nicómaco.

3 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-221/92 del 29 de mayo de 1992.
Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

4 José María Samper comentaba a propósito del artículo 200 de la Constitución de 1886:
“Como no es posible ser mandatario sin recibir un mandato, y este se recibe por medio de la elección, ya sea directa o indirecta, es claro para nosotros que los alcaldes, según el querer de la Constitución, han de ser elegidos por el pueblo del distrito, o cuando menos por su concejo municipal” (Samper José María. DERECHO PUBLICO INTERNO, Editorial Temis, Bogotá, 1982; págs. 612 y 613)