

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SU-182 de
1998 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Doctrina Constitucional de los Derechos Fundamentales de la Persona Jurídica

Magistrados Ponentes

**Dr. Carlos Gaviria Díaz
Dr. José Gregorio Hernández Galindo**

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., 2020

ÍNDICE

ÍNDICE	2
RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SU-182 DE 1998 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	3
1. INTRODUCCIÓN	3
2. NORMAS DEMANDADAS	3
3. PROBLEMA JURÍDICO	13
4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	13
5. DECISIÓN	28
6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES	28

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SU-182 DE 1998 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Doctrina Constitucional de los Derechos Fundamentales de Persona Jurídica

Magistrados Ponentes

**Dr. Carlos Gaviria Díaz
Dr. José Gregorio Hernández Galindo**

1. Introducción

A juicio de la Sala Plena, es ocasión propicia para que la Corte reafirme su ya reiterada doctrina en lo relativo a los derechos fundamentales de las personas jurídicas y en particular, por las características del caso, los que puedan corresponder a las de Derecho Público.

2. Normas demandadas

Las sociedades actoras consideraron que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones vulneraba su derecho a la igualdad porque mientras permitía a TELECOM tomar parte en la prestación del servicio de telefonía local, les impedía a ellas entrar a competir en el servicio de telefonía de larga distancia. La omisión en expedir la regulación que abriera, en larga distancia, la competencia con TELECOM, otorgó a ésta, en contra de las ya citadas compañías, una protección injusta de su posición dominante

➤ Antecedentes y trámite de la acción constitucional

En diferentes días de los meses de mayo y junio de 1997, los gerentes y representantes legales de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá; Empresas Municipales de Cali (EMCALI); Empresas Públicas de Pereira, Empresas Públicas de Medellín, Empresas Públicas de Bucaramanga y Edatel S.A, incoaron acción de tutela contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

Las sociedades actoras consideraron que la Comisión vulneraba su derecho a la igualdad porque mientras permitía a TELECOM tomar parte en la prestación del servicio de telefonía local, les impedía a ellas entrar a competir en el servicio de

telefonía de larga distancia. La omisión en expedir la regulación que abriera, en larga distancia, la competencia con TELECOM, otorgó a ésta, en contra de las ya citadas compañías, una protección injusta de su posición dominante, según se sostuvo en las demandas.

Las empresas peticionarias solicitaron que el juez de tutela ordenara al organismo demandado expedir de manera inmediata la reglamentación necesaria para que se promoviera la indicada apertura en la competencia.

Según las solicitantes, para la prestación del servicio de telefonía, tanto local como de larga distancia, es preciso que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones expida la correspondiente reglamentación, tal como lo señalan la Ley 142 de 1994 y las resoluciones 001/93 y 013/94, expedidas por la Comisión.

Mediante la Resolución 036 de 1996, la Comisión expidió la reglamentación necesaria para la prestación del servicio domiciliario de telefonía local, la cual permitió a TELECOM prestar dicho servicio en todos los municipios de Colombia, incluidas las ciudades de Santiago de Cali y su zona de influencia; Pereira; Santa Fe de Bogotá y Soacha; Bucaramanga; Medellín y algunos municipios de Antioquia y Chocó. Sin embargo -alegaron-, la Comisión no ha hecho lo indispensable para garantizarles acceso a la prestación del servicio de telefonía de larga distancia nacional e internacional.

El Gerente de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá señaló, además de lo anterior, que, según lo dispone la Ley 142 de 1994, es obligación de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones "promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones" (74.3a), "reglamentar la concesión de licencias de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, y señalar las fórmulas de tarifas que se cobrarán por la concesión" (74.3d).

Los actores sostuvieron, igualmente, que en el artículo 25.9 de la Resolución 28 de 1995, expedida por la Comisión, se señaló que los nuevos operadores del servicio de telefonía de larga distancia iniciarían operaciones, a más tardar, el 1 de diciembre de 1996. Sin embargo, a pesar de que entre finales de 1995 y el 3 de junio de 1996 se expidieron algunas resoluciones reguladoras de este asunto, desde el 9 de noviembre de 1996 se dejó de reglamentar la materia.

Consideraron que la omisión de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en la reglamentación del servicio de telefonía de larga distancia "genera una ventaja ilegítima en cabeza de TELECOM", por cuanto mientras esta empresa puede prestar su servicio de telefonía local en Cali, Pereira, Santa Fe de Bogotá y Soacha, Medellín, Bucaramanga y Antioquia, las empresas que representan no tienen oportunidad de competirle en el servicio de telefonía de larga distancia. Lo anterior las coloca -reiteraron- en una situación de indefensión, pues no tienen mecanismos para impedir dicha ventaja de TELECOM.

Manifestaron, además, que el Ministro de Comunicaciones, el Viceministro y el Coordinador de la Comisión, en una declaración del 26 de febrero de 1997, reconocieron que era "legal, legítima y justa la aspiración de las empresas de telefonía local de ingresar a la competencia en el servicio de larga distancia nacional e internacional". El Gerente de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá agregó en su escrito que la importancia de dicha declaración es que, antes de emitida, "ni siquiera se reconocía a la E.T.B ni a las empresas locales la oportunidad de poder prestar el servicio de telefonía básica de larga distancia, no como entidad descentralizada -no obstante lo dispuesto en el citado art. 15.6 de la Ley 142-, ni como empresa de servicios públicos pues solo podía ser socia con un determinado porcentaje de una empresa que se constituyera al efecto".

El Gerente de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá aseveró también que, a pesar de la existencia de la declaración del Ministro de Comunicaciones, la vulneración a la igualdad de oportunidades persiste. Ello por cuanto se ha manifestado que la aspiración de las empresas de telefonía local de ingresar a la telefonía de larga distancia nacional e internacional solamente puede ser atendida dentro del marco de la ley, lo cual implica que requiere de la reglamentación respectiva y de la obtención de la licencia de concesión que expide el Ministro de Comunicaciones.

Los peticionarios expresaron que el trato desigual denunciado se evidencia en el discurso del Ministro de Comunicaciones del 30 de abril de 1997, en el que señaló que la promoción de la competencia en el servicio de telefonía de larga distancia estaba sometida a las reglas que TELECOM había pactado con sus sindicatos en la Convención Colectiva del 8 de agosto de 1996. Para las solicitantes, la Convención es un acuerdo bilateral entre tales partes y no las vincula legalmente a ellas ni a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

Sentencias de Primera Instancia

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, al resolver sobre la acción de tutela incoada por la Empresa de Telecomunicaciones de la ciudad (Sentencia del 6 de junio de 1997), señaló que, aunque el amparo no procede en principio como instrumento para lograr el cumplimiento de leyes o resoluciones -objetivo que debería perseguirse a través de la acción de cumplimiento-, es procedente interponerla cuando la vulneración de un derecho fundamental "no es exclusiva o que el no cumplimiento de la norma constituya una lesión o amenaza al derecho fundamental del accionante". Adicionalmente, juzga procedente la tutela aplicando el criterio residual, ya que la acción de cumplimiento "no ha sido desarrollada ni reglamentada".

Sostuvo el fallo que si esta acción estuviera reglamentada, la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá podría recurrir a ella para "obtener la ejecución de los mandatos contenidos en la Ley 142 de 1994 que dispone la apertura a la libre competencia, en desarrollo de claros preceptos constitucionales, como lo

son los artículos 75 y 333, para que por la autoridad competente se dictara la reglamentación necesaria para la concesión de licencias para la prestación del servicio de telefonía de larga distancia nacional e internacional".

Consideró que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones vulneró el derecho a la igualdad de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá al reglamentar la telefonía local y omitir expedir la reglamentación correspondiente en cuanto a la larga distancia nacional e internacional.

Para el Tribunal, a diferencia de lo que se expresa en las intervenciones del Ministro de Comunicaciones y de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, el servicio de telefonía local no es libre, circunstancia que se pone de presente con la reglamentación expedida por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y con los artículos 22, 25 y 26 de la Ley 142 de 1994.

De acuerdo con el Tribunal, existe un trato diferente otorgado a TELECOM frente a la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá, pues mientras que a la primera se le ha permitido competirle a la segunda en el campo de la telefonía local, a ésta no se le permite competirle a aquélla en el servicio telefónico de larga distancia. Este trato no tiene una justificación razonable, ya que no cumple ni con el principio de neutralidad ni con la prohibición de la utilización abusiva de la posición dominante, ambos consagrados en la Ley 142 de 1994. La justificación esbozada por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones -el cumplimiento de la Convención Colectiva pactada entre TELECOM y su Sindicato- no es admisible para el Tribunal, porque "busca extender los efectos **inter partes** de un negocio jurídico a terceros, con claro desmedro de preceptos legales y constitucionales".

La Sala Civil del Tribunal ordenó que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la tutela, "proceda a elaborar un cronograma de actividades tendientes a que en el término máximo de tres (3) meses, se tomen las medidas pertinentes, para que se restablezca el derecho a la igualdad de las empresas de telecomunicaciones, en cuanto a la prestación de los servicios telefónicos local y de larga distancia en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y Soacha". Aclaró que el amparo constitucional se circunscribía a la situación de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá, porque, además del efecto **inter partes** de la tutela, "es claro que solo frente a dicha entidad existe el actual trato discriminatorio".

El 10 de junio de 1997, la Sala Civil del Tribunal Superior de Antioquia resolvió, en el mismo sentido que la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, acerca de la acción de tutela presentada por las Empresas Públicas de Medellín contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

El 18 de junio de 1997, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali resolvió sobre la acción de tutela presentada por EMCALI contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y sostuvo que a ésta se le asignó, mediante el

Decreto 1524/94, la función "de establecer los requisitos generales a los cuales deben someterse los operadores del servicio de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional... y de reglamentar la concesión de licencias para el establecimiento de operadores de servicios de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional".

Manifestó que la reglamentación de la telefonía local fue debidamente expedida, hecho que permitió a TELECOM entrar a competir con EMCALI. Sin embargo -dijo-, dado que la reglamentación del servicio de telefonía de larga distancia no ha sido expedida, "se le ha reconocido una posición monopólica en la prestación del servicio a TELECOM, lo cual constituye una clara vulneración al derecho a la igualdad de la entidad demandante con respecto a dicho servicio".

En relación con el argumento de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones acerca de que los acuerdos realizados entre TELECOM y sus trabajadores "son los que han incidido para detener el proceso de apertura del servicio de larga distancia, mediante la omisión de la correspondiente reglamentación", indicó el Tribunal que un acuerdo **inter partes** no puede oponerse para defender el incumplimiento de la ley y, además, "no excusa a la CRT por el incumplimiento notorio, que además acepta, por factores que no pueden ser considerados para la persistente omisión, que ya va para más de tres años".

El Tribunal, en consecuencia, tuteló el derecho a la igualdad de EMCALI y ordenó a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones que, en el término de 48 horas siguientes a la notificación, tomara las medidas tendientes a hacer efectivo el derecho a la igualdad de aquella entidad con respecto a la prestación del servicio de telefonía de larga distancia nacional e internacional.

El 17 de junio de 1997, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira concedió la tutela del derecho a la igualdad de las Empresas Públicas de Pereira. En su sentencia, el Tribunal utilizó argumentos similares a los que adujo el Tribunal de Cali.

Destacó, además, que la Ley 142 de 1994, al regular los instrumentos de la intervención estatal en los servicios públicos, consagra como principio el de la neutralidad, el cual dispone que "todas las decisiones de las autoridades en materia de servicios públicos deben fundarse en los motivos que determina la ley; y los motivos que invoquen deben ser comprobados". Por lo tanto, estimó que si las razones políticas o de orden público invocadas por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones que se remitían a la Convención firmada entre TELECOM y sus sindicatos no se ajustaban a la Constitución y a la ley, se vulneraba el derecho a la igualdad de oportunidades de las Empresas Públicas de Pereira.

Añadió el fallo que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones cuenta con todos los elementos de juicio para reglamentar la concesión de licencias, tal como lo señala el Ministro cuando manifiesta que, en diciembre de 1996, la firma "Arthur

D'little" presentó el "Plan Nacional de Telecomunicaciones", y que ya se han adelantado estudios para lograr la apertura en el menor tiempo posible.

Se ordenó que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la tutela, dictara "la resolución pertinente enfocada a continuar el proceso de apertura que interrumpió y en el tiempo prudencial de tres (3) meses produzca la reglamentación para que las Empresas Públicas de Pereira puedan acceder a la prestación del servicio de telefonía de larga distancia nacional e internacional, y, de reunir los requisitos legales, pueda conseguir la licencia correspondiente".

El 24 de junio de 1997, el Juzgado Sesenta y Ocho Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá tuteló el derecho a la igualdad de EDATEL y ordenó a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones que, dentro de las 48 horas siguientes, tomara las medidas indispensables para que en el lapso de sesenta días se hiciera efectivo el derecho a la igualdad de la empresa accionante. En sus consideraciones sostuvo haber solicitado a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones que justificara las razones para otorgar un trato diferente a EDATEL y TELECOM, y dijo que, en su respuesta al Juzgado, dicha Comisión no brindó elementos de juicio suficientes para considerar que el trato diferente era razonable.

El 4 de julio de 1997, el Juzgado Sesenta y Uno Civil Municipal de Santa Fe de Bogotá, anteriormente Juzgado Setenta y Cuatro Civil Municipal, tuteló los derechos de las Empresas Públicas de Bucaramanga. La parte motiva del fallo se formuló en el mismo sentido que la del Tribunal de Cali para la tutela interpuesta por EMCALI. Asimismo, la parte resolutive coincide con las de los otros procesos descritos.

Decisiones de Segunda Instancia

La Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 16 de julio de 1997, modificó la providencia proferida en primera instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, en el sentido de ordenar a la Comisión que, en un término máximo de 48 horas, elaborara un cronograma del proceso de concesión de licencias para telefonía de larga distancia, con el fin de ajustar los plazos previstos en la Resolución 054.

La Sala señaló que los criterios básicos que tuvo en cuenta el Congreso al expedir la Ley 142 de 1994 fueron, entre otros, el reconocimiento de que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y el deber del Estado de asegurar su prestación a todos los habitantes del territorio nacional, garantizando cobertura, eficiencia y calidad de los servicios. Expresó que el logro de estos objetivos dependía, en parte, de la libertad para participar en la prestación de los servicios públicos, del ofrecimiento de garantías para la competencia en su prestación, y de la existencia de "control sobre los prestatarios de los servicios en calidad de monopolio para evitar abusos en la posición dominante; vigilancia sin obstrucciones burocráticas, y sanciones eficaces para los infractores de las normas".

La Corte Suprema estimó que la derogatoria de la Resolución 54, que regulaba el procedimiento de concesión para que pudieran establecerse operadores de larga distancia, "paralizó el proceso de apertura en relación con este servicio, rompiendo así la igualdad frente a la competencia en la telefonía local, regulada a través de las Resoluciones 35 y 36".

Por otra parte, consideró el tribunal de segunda instancia que las diferencias existentes entre los servicios de telefonía local y los de telefonía de larga distancia, no implicaban que también la regulación de la competencia debiera ser diversa, ya que, "de un lado, se desconocerían principios rectores de la Ley 142 de 1994 en cuanto a la eficiencia de los servicios, abuso de la posición dominante y consagración de monopolios, y de otra parte, se eliminaría toda posibilidad de libertad de competencia en el servicio de telefonía pública de larga distancia nacional e internacional, rompiéndose el respeto del principio de neutralidad con el fin de que no exista ninguna práctica discriminatoria en la prestación del servicio y, según lo fija claramente, como criterio orientador de la intervención estatal el numeral 3.9 del artículo 3 de la citada Ley".

Según la Corte Suprema, existió una clara violación del derecho a la igualdad de oportunidades de las empresas demandantes, y expresó que "dejar sin efecto la reglamentación tantas veces señalada, cuando expedirla oportunamente es una de las funciones que le corresponden por ley, y que, para el caso de la prestación del servicio de telefonía local por parte de TELECOM sí fue cumplida, es un claro acto de discriminación".

El juez de segunda instancia recordó que la Ley 142 exige que las decisiones de las autoridades en materia de servicios públicos se funden en los motivos que determine la ley, y que las razones que se invoquen sean comprobadas. A su juicio, dichos mandatos no se respetaron, toda vez que el Coordinador de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y el Ministro de Comunicaciones justificaron la suspensión del proceso de apertura con base en razones de conveniencia que no fueron bien explicadas y que estaban centradas, según parece, "en el cumplimiento de las cláusulas de la Convención Colectiva firmada entre TELECOM y su Sindicato", lo cual resulta ser inaceptable porque implica la subordinación de la Constitución y la Ley a los intereses de las organizaciones sindicales, y el desconocimiento del postulado constitucional "según el cual es deber de las autoridades organizar los servicios en la forma que mejor convenga a los usuarios".

La Corte Suprema afirmó que la Resolución 057 del 9 de noviembre de 1996 era ineficaz por ser contraria a la Constitución y que, por tal motivo, la Resolución 054 del 1 de noviembre de 1996, recobraba plenamente su vigencia, "correspondiéndole a la Comisión, mediante cronograma que expida al efecto, hacer los ajustes en el tiempo para que los plazos previstos en la citada Resolución tengan cumplimiento en cada caso, teniendo en cuenta además los proyectos y observaciones presentados hasta la fecha en cumplimiento del fallo de tutela del Tribunal".

La Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia del 17 de julio de 1997, resolvió en idéntica forma la impugnación presentada contra el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira. En la misma fecha, dicha Sala confirmó la decisión de primera instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia negó la solicitud de nulidad presentada por el apoderado de TELECOM contra la decisión del Tribunal Superior de Pereira. Sostuvo que no se vulneró el derecho de defensa de tal entidad, ya que del hecho de que pueda intervenir en el proceso como coadyuvante, no se desprende para el juez la obligación de citarlo al mismo, pues la tutela está dirigida contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 29 de julio de 1997, confirmó en su integridad la providencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, con base en similares criterios a los aludidos, y tuvo en consideración también los procesos de nulidad que cursan en la Sección Tercera del Consejo de Estado contra las resoluciones de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, especialmente la 28 de 1995 y la 14 de 1994. Además, respecto de la Resolución 054 del 1 de noviembre de 1996, manifestó la Sala que la Comisión decidió derogarla por medio de la Resolución 057 del 6 de noviembre del mismo año, sin motivación alguna, por cuanto la Comisión expuso como única razón para ello que lo "ha considerado conveniente". Para la Sala tal acto del demandado es "violatorio de las exigencias que en el cumplimiento de sus funciones le impone la Ley 142 de 1994", y genera una desigualdad indefinida entre las demás empresas descentralizadas frente a TELECOM, en tanto le asegura a esta última entidad un monopolio no permitido por la Constitución.

Concluyó que la Resolución 057 del 9 de noviembre de 1996, violaba la Constitución y la ley, "debiéndose por tanto aplicar al respecto la excepción de inconstitucionalidad, a fin de que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes del citado acto administrativo y cese la vulneración al derecho de igualdad cuyo amparo se reclama".

Por su parte, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, mediante fallo del 6 de agosto de 1997, confirmó integralmente el del Juzgado 68 Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá, y decidió no acceder a las pretensiones del apoderado de TELECOM.

El 19 de agosto, también el Juzgado Cuarenta Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá confirmó en su integridad el fallo del Juzgado Setenta y Uno Civil Municipal de Santa Fe de Bogotá, en virtud del cual se tuteló el derecho a la igualdad de las Empresas Públicas de Bucaramanga. Aclaró que, aunque la Ley 393 de 1997 reglamentó la acción de cumplimiento, al momento de haberse propuesto la acción de tutela tal

reglamentación aún no se encontraba vigente, razón por la cual era procedente la protección constitucional por la vía consagrada en el artículo 86 de la Carta.

Así mismo, denegó la solicitud de nulidad propuesta por el apoderado de TELECOM contra la decisión del Juzgado Sesenta y Uno Civil Municipal de Santa Fe de Bogotá, con base en los mismos argumentos que la Sala Civil y Agraria de la Corte Suprema expuso al denegar la solicitud de nulidad formulada por TELECOM contra la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira.

Cabe anotar que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, mediante las resoluciones 79, 80 y 81, todas ellas expedidas el 18 de julio de 1997, dio cumplimiento a los anteriores fallos.

Así mismo, el 8 de septiembre de 1997, el Coordinador General de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, en cumplimiento de lo ordenado por una de las providencias, expidió la Resolución 086, mediante la cual se reglamentó el proceso de concesión de licencias para el establecimiento de operadores del servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia, de acuerdo con lo establecido en los literales c) y d) del artículo 74.3 de la Ley 142 de 1994.

El apoderado de TELECOM solicitó a la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia la aclaración de la sentencia del 17 de julio de 1997, favorable a las Empresas Públicas de Pereira. Consideró que la decisión tomada en ese fallo habría sido diferente si se hubieran considerado los siguientes aspectos: que el Coordinador de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, al responder la tutela, señaló que la Comisión tenía previsto un contrato con la Unión Internacional de Telecomunicaciones -UIT- para realizar los ajustes finales al proceso y fijar las condiciones con el fin de que el Ministro de Comunicaciones y la Comisión expidieran, respectivamente, las licencias y la reglamentación necesaria; que la Comisión, en cumplimiento del fallo de primera instancia, elaboró el documento "redireccionamiento (sic) de la apertura", y que aún no habían sido definidas las reglas del juego que regirían el proceso de apertura, por lo cual "no basta con la elaboración de un cronograma que permita hacer los ajustes en el tiempo para que los plazos señalados en la Resolución 054 puedan tener cumplimiento, tal como lo señala el fallo".

Estimó el apoderado que de la lectura del documento de "Redireccionamiento (sic) de la Larga Distancia" surgían interrogantes sobre aspectos fundamentales del proceso de apertura, en cuanto atañe a la determinación del monto a cobrar por el ingreso (valor de la concesión), al período de exclusividad para los nuevos concesionarios, a la cobertura mínima del servicio, al plazo para el cubrimiento universal del servicio (todo el territorio nacional) y a la forma de financiación del servicio universal (inversión social). Afirmó, además, que el mismo documento plantea objetivos no tenidos en cuenta al expedir la Resolución 054, tales como: garantizar recursos para los fondos de pensiones, dar viabilidad a TELECOM y a las empresas locales, lograr un "redireccionamiento" (sic) de TELECOM, hacer efectiva

la protección de los activos de la Nación, la capitalización del sector y el ordenamiento del sector o regulación balanceada. De otro lado, señaló el apoderado de TELECOM que la Comisión estaba realizando un estudio preliminar con la UIT sobre las tarifas que debían cobrarse por el pago de las licencias de larga distancia.

Finalmente el mencionado abogado pidió que se aclarara la sentencia en los siguientes aspectos:

- "a) La inaplicación de la Resolución 57 de la CRT, revive la Resolución 54 ya derogada. ¿Cuál es el fundamento jurídico para que el juez atribuya vigencia a la norma derogada?
- b) Si la Resolución No. 54 no concluyó la regulación y la CRT llega a la conclusión que (sic) deben modificarse estructuras y condiciones ya existentes, por ser desventajosas e inconvenientes, ¿Puede la CRT modificar aspectos de la Resolución 54?
- e) Si los elementos de la Resolución 54 y de las observaciones presentadas hasta la fecha de la sentencia, no son suficientes para elaborar la regulación, ¿Qué debe hacer la CRT?
- d) Si la CRT no tiene elementos para la determinación del valor de la concesión, ¿Qué debe hacerse?
- e) ¿Cómo se deben garantizar los recursos para los fondos de pensiones de TELECOM? ¿Cómo se debe garantizar la viabilidad para que TELECOM participe en igualdad de condiciones en la prestación del servicio de larga distancia? ¿Cómo proteger los activos de la Nación y de TELECOM dentro del proceso de apertura?
- f) Si la CRT llegare a la conclusión que (sic) el sistema más conveniente es un TRIPOLIO, ¿Cómo cumplir con las seis tutelas a favor de empresas públicas de distintos entes territoriales, que ordenan garantizar el derecho a la igualdad para cada una de ellas?
- g) Si con el cumplimiento de la tutela, se llega a la conclusión de la no viabilidad de TELECOM, ¿Qué debe hacerse?"

Por las mismas razones, el apoderado de TELECOM solicitó aclaración de las sentencias de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, del 16 de julio de 1997, dictadas en favor de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá y de las Empresas Públicas de Medellín.

El 4 de agosto de 1997, la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia negó las aclaraciones solicitadas, pues esa Corporación estimó que no se observaban en las partes resolutivas de las sentencias, conceptos o frases que ofrecieran motivo de duda. Sostuvo, además, que TELECOM no era parte en el proceso, sino que había actuado como coadyuvante de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, la cual no ha pedido aclaración de la sentencia, "antes por el contrario, cumplió oportunamente la orden de tutela".

El 18 de julio de 1997, el Presidente del Sindicato de Industria de Trabajadores de las Telecomunicaciones -ATT-, solicitó a la Corte Suprema de Justicia la declaración de nulidad de todo lo actuado en el proceso instaurado por la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, por cuanto estimó que en el trámite se vulneró el derecho al debido proceso, ya que ATT no fue notificada de la existencia del proceso, por lo que no pudo ejercer su derecho de defensa.

Manifestó el presidente del Sindicato de ATT que han tenido noticia de "que el fallo de segunda instancia proferido dentro de este expediente, sostiene que la falta de reglamentación de la larga distancia justificada en la Convención Colectiva firmada por los Sindicatos y TELECOM es inaceptable para ese Despacho, desconociéndose así los derechos a la negociación colectiva y las demás garantías laborales".

La Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema denegó la solicitud de nulidad presentada por el Presidente del Sindicato de Industria de Trabajadores de las Telecomunicaciones -ATT-. Consideró esa Sala que el Sindicato efectivamente podía intervenir en el proceso como coadyuvante de la autoridad pública contra la que se dirigió la acción si estimaba que tenía un interés legítimo en el resultado del proceso, pero que no existía obligación para el juez de tutela de citarlo al mismo, porque la acción de tutela estaba dirigida contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, entidad encargada de promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones.

3. Problema Jurídico

El problema constitucional que debe resolver la Corte se relaciona con lo relativo a los derechos fundamentales de las personas jurídicas y en particular, por las características del caso, los que puedan corresponder a las de Derecho Público.

4. Consideraciones de la Corte Constitucional

Este asunto correspondió por reparto a la Sala Tercera de Revisión, la que, por razón de su importancia y con el objeto de unificar criterios jurisprudenciales, decidió traerlo a Sala Plena para su resolución definitiva, según el Reglamento de la Corporación.

El Pleno de la Corte asumió el conocimiento de la revisión y como quiera que la ponencia original, elaborada por el Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, no fue acogida, fue sustituida por el presente fallo.

Respecto de los derechos fundamentales de las personas jurídicas, la titularidad de la acción de tutela y el caso de la persona jurídica pública.

Al respecto señaló la Corte Constitucional que es en principio la dignidad de la persona humana, cuya protección y promoción constituyen finalidades primordiales del Estado y del orden jurídico, la que sirve de fundamento a la proclamación constitucional e internacional de los derechos fundamentales, motivo por el cual, aun en el caso de derechos inherentes a aquélla pero no enunciados expresamente, existe una garantía en el más alto nivel normativo para su protección y efectividad (art. 94 C.P.).

Pero, del hecho de que se predique de la persona natural un conjunto de derechos básicos e inalienables alrededor de los cuales la Carta Política edifica todo un sistema jurídico organizado precisamente con miras a su plena y constante realización, no se desprende que ese ámbito -el de cada individuo de la especie humana- agote por completo el núcleo de vigencia y validez de los derechos constitucionales de carácter fundamental, cuando en la sociedad actúan -y cada vez representando y comprometiendo de manera más decisiva los derechos de aquélla- las denominadas personas jurídicas, surgidas merced al ejercicio de la libertad de asociación entre las naturales o por creación que haga o propicie el Estado.

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, ha de señalar la Corte que las personas jurídicas tienen todas, sin excepción, los enunciados derechos y que 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 la Corte Constitucional haya sostenido desde sus primeras sentencias 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 (art. 86 C.P.).

Al respecto cabe reiterar lo dicho varias veces:

"Para los efectos relacionados con la titularidad de la acción de tutela se debe entender que existen derechos fundamentales que se predicán exclusivamente de la persona humana, como el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (artículo 11); prohibición de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 12); el derecho a la intimidad familiar (artículo 15); entre otros.

Pero otros derechos ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes.

En consecuencia, en principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino en tanto que vehículo para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en caso concreto, a criterio razonable del Juez de Tutela.

Otros derechos constitucionales fundamentales, sin embargo, las personas jurídicas los poseen directamente: es el caso de la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada (artículo 15 de la Constitución), la libertad de asociación sindical (artículo 38); el debido proceso (artículo 29), entre otros.

Luego las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías:

a) indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas.

b) directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúen en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-411 del 17 de junio de 1992. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero)

"Una vez más debe insistir la Corte en que la forma de protección que a los derechos constitucionales fundamentales brinda el artículo 86 de la Carta Política no comprende únicamente a las personas naturales, (...) sino que se

extiende a las personas jurídicas". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-551 del 7 de octubre de 1992).

Dentro de las personas jurídicas, las estatales propiamente dichas así como las de capital mixto -público y privado- no están excluidas de los derechos fundamentales, en lo que se ajuste a su naturaleza, actividad y funciones, toda vez que, por conducto de sus órganos y con indudable repercusión en el interés y en los derechos de los seres humanos, son sujetos que obran con mayor o menor autonomía dentro del cuerpo social, que no puede menos de reconocer su existencia y su influjo, benéfico o perjudicial según cada caso, como tampoco ignorar sus obligaciones, deberes, cargas y prerrogativas. La persona jurídica pública no es un simple enunciado teórico ni una ficción, como durante algún tiempo lo aceptaron la ley y la doctrina, sino una incontrastable y evidente realidad que las normas no ignoran ejerce derechos y contrae obligaciones.

Las empresas de servicios públicos, de las que hacen parte las demandantes, son concebidas por el Derecho colombiano vigente (art. 17 de la Ley 142 de 1994) en los siguientes términos:

"Artículo 17. Naturaleza. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley.

Parágrafo 1. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del estado.

Mientras la ley a la que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política no disponga otra cosa, sus presupuestos serán aprobados por las correspondientes juntas directivas. En todo caso, el régimen aplicable a las entidades descentralizadas de cualquier nivel territorial que presten servicios públicos, en todo lo que no disponga directamente la Constitución, será el previsto en esta Ley. La Superintendencia de Servicios Públicos podrá exigir modificaciones en los estatutos de las entidades descentralizadas que presten servicios públicos y no hayan sido aprobados por el Congreso, si no se ajustan a lo dispuesto en esta Ley.

Parágrafo 2. Las empresas oficiales de servicios públicos deberán, al finalizar el ejercicio fiscal, constituir reservas para rehabilitación, expansión y reposición de los sistemas".

En relación con su objeto, la misma Ley señala:

"Artículo 18. Objeto. La Empresa de servicios públicos tiene como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta Ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa.

Las comisiones de regulación podrán obligar a una empresa de servicios públicos a tener un objeto exclusivo cuando establezcan que la multiplicidad del objeto limita la competencia y no produce economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario. En todo caso, las empresas de servicios públicos que tengan objeto social múltiple deberán llevar contabilidad separada para cada uno de los servicios que presten; y el costo y la modalidad de las operaciones entre cada servicio deben registrarse de manera explícita.

Las empresas de servicios públicos podrán participar como socias en otras empresas de servicios públicos; o en las que tengan como objeto principal la prestación de un servicio o la provisión de un bien indispensable para cumplir su objeto, si no hay ya una amplia oferta de este bien o servicio en el mercado. Podrán también asociarse, en desarrollo de su objeto, con personas nacionales o extranjeras, o formar consorcios con ellas.

Parágrafo. Independientemente de su objeto social, todas las personas jurídicas están facultadas para hacer inversiones en empresas de servicios públicos. En el objeto de las comunidades organizadas siempre se entenderá incluida la facultad de promover y constituir empresas de servicios públicos, en las condiciones de esta Ley y de la ley que las regule. En los concursos públicos a los que se refiere esta Ley se preferirá a las empresas en las que tales comunidades tengan mayoría, si estas empresas se encuentran en igualdad de condiciones con los demás participantes".

La Constitución contempla y hace viable su operatividad, aun con la participación de personas privadas bajo el control y la vigilancia estatales, señalando en el artículo 365 que los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley y que podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.

Lo que distingue a tales empresas, más que su naturaleza jurídica específica, que puede ser pública o privada, es la función que cumplen, que en todo caso es pública, si bien, en cuanto sujetos que actúan en el mundo jurídico, son titulares de derechos -entre ellos los fundamentales que les son aplicables- y de obligaciones y responsabilidades.

Se trata, como puede verse, de entidades activas, reales e individualizables y no tan sólo de personas virtuales. De su gestión, como sujetos de derecho, depende en buena parte el logro de los objetivos constitucionales de orden social inherentes a la prestación de los servicios públicos, en especial los domiciliarios, de los que hace parte la telefonía (art. 1 de la Ley 142 de 1994).

Es natural que, estando sometidas tales entidades -para cumplir su objeto- a determinaciones y actuaciones oficiales de diverso origen, a nivel nacional, seccional y local, y aunque ellas también cumplen un papel dentro del complejo de la actividad pública, establezcan con las autoridades en sus distintas categorías unas relaciones análogas a las que existen entre el ciudadano o la persona puramente privada y aquéllas.

Por tanto, no puede descartarse la posibilidad -tan patente y próxima como la que se tiene en el caso de cualquier ente o individuo gobernado- de que las autoridades, en punto de las funciones que respecto de las empresas de servicios públicos deben ejercer, incurran en actos u omisiones del género previsto en el artículo 86 de la Constitución, que amenacen o violen sus derechos fundamentales.

La Corte debe ahora reafirmar que, en la medida en que las personas jurídicas de Derecho Público ejercen funciones públicas, están supeditadas a la Constitución y a la ley en relación con ellas y por tanto no podrían ejercer acción de tutela para esquivar su cumplimiento ni las responsabilidades inherentes a tal ejercicio, ni tampoco por fuera del ámbito de competencias que les corresponden, pero ello no obsta para que, según ha señalado la doctrina constitucional en varias ocasiones, deba reconocer el juez de constitucionalidad la existencia de principios y derechos de carácter universal a los cuales puede apelarse indistintamente por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Tal ocurre, por ejemplo, con los principios **objetivos** de índole procesal -que desde el punto de vista **subjetivo** sustentan el derecho de toda persona al debido proceso-, aplicables y exigibles a todos los trámites judiciales y administrativos, en los cuales, si las personas jurídicas de Derecho Público son partes o terceros afectados, tienen derecho fundamental a la plenitud de las garantías constitucionales.

Reitérase, entonces, la doctrina sentada en Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la que con entera claridad se expresó que *"las personas jurídicas de Derecho Público pueden ser titulares de aquellos derechos fundamentales cuya naturaleza así lo admita y, por lo tanto, están constitucionalmente habilitadas para ejercitarlos y defenderlos a través de los recursos que, para tales efectos, ofrece el ordenamiento jurídico"*.

Como antes se ha dicho, uno de los derechos que el sistema jurídico reconoce a las personas jurídicas, y cuya naturaleza lo admite, es el de la igualdad, y de él no están excluidas las que presten servicios públicos, menos todavía cuando ellas, como acontece con las telefónicas locales, representan los intereses de comunidades integradas por personas pertenecientes a distintas regiones, quienes deben ser tratadas por la ley y por la autoridad pública en un plano de equilibrio e imparcialidad propio del reconocimiento a su igual importancia, sin preferencias ni discriminaciones.

Así, pues, las empresas demandantes en los procesos materia de análisis podían ejercer la acción de tutela para reclamar del Estado -en cabeza de la Comisión

Reguladora de Telecomunicaciones- un trato igual al que obtuvieron otras empresas con su mismo objeto, en las mismas circunstancias y ante los mismos servicios.

La Corte reitera en esta ocasión su doctrina constitucional, que ha reconocido a las personas jurídicas de naturaleza pública el derecho a la igualdad ante la ley (Cfr. Corte Constitucional, entre otras, las sentencias C-271 del 20 de junio de 1996 M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell, y C-036 del 2 de febrero de 1996).

Profundizará ahora esta Corporación, como se verá más adelante, en tal derecho, a propósito de un aspecto muy específico -la igualdad de oportunidades- y en un campo expresamente aludido por la Constitución como escenario de especial garantía, brindada a todas las personas (art. 75 C.P.): el acceso al uso del espectro electromagnético.

Debe observarse finalmente, dentro del tema de la procedencia de la acción de tutela por el aspecto de la naturaleza jurídica de la entidad peticionaria, que no sería admisible la exclusión absoluta de las personas jurídicas de Derecho Público del ejercicio de una determinada acción, menos todavía si es la concebida para la protección de derechos fundamentales, pues ello significaría negarles todo acceso a la administración de justicia. Si son titulares de derechos sustantivos y si, como resulta del Derecho Administrativo, pueden ser partes -activas o pasivas- en procesos en los cuales se ventilan asuntos de naturaleza puramente legal o reglamentaria, con mayor razón deben hallarse en posibilidad de acceder a los estrados judiciales en demanda de protección para sus derechos fundamentales de rango constitucional.

Ahora bien, frente al tema de la igualdad de oportunidades en el acceso al espectro electromagnético señaló lo siguiente:

Dice el artículo 75 de la Constitución Política:

"Artículo 75. El espectro electromagnético es un bien público inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley.

Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético".

La Corte Constitucional entiende que en la norma transcrita se consagra un derecho fundamental, que no deja de serlo por hallarse incorporado a un capítulo de la Carta Política distinto del que se destina a la enunciación de tales derechos (Cfr. Sentencia T-02 del 8 de mayo de 1992. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Ese derecho, reconocido por la Constitución no solamente a las personas naturales sino a las jurídicas -incluidas las de naturaleza pública-, no presenta un contenido

que sustancialmente lo sustraiga de los elementos básicos del derecho a la igualdad. Por el contrario, hace parte de él; es una de sus especies y, en consecuencia, obedece a los fundamentos y postulados constitucionales que informan aquél -los cuales han sido extensamente analizados por la doctrina y la jurisprudencia de la Corte-, de donde se infiere que, ante violaciones o amenazas a su ejercicio, cabe la acción de tutela para impetrar de los jueces inmediata y completa protección.

En el fondo, la garantía constitucional que así se define y protege no consiste en nada diferente de impedir que, al iniciarse entre las personas -naturales o jurídicas- una competencia para alcanzar o conseguir algo -lo cual, en la materia objeto de revisión, se relaciona con la prestación de un servicio público mediante el acceso al espectro electromagnético-, alguno o algunos de los competidores gocen de ventajas carentes de justificación, otorgadas o auspiciadas por las autoridades respectivas con criterio de exclusividad o preferencia, o se enfrenten a obstáculos o restricciones irrazonables o desproporcionados en relación con los demás participantes.

Pretende la Constitución que en el punto de partida y a lo largo de la competencia, hasta su culminación, todos los competidores reciban igual trato, se les otorguen las mismas garantías e iguales derechos; se les permita el uso de los mismos instrumentos y medios de acción; se les cobije bajo las mismas normas y reglas de juego; se prevea para todos el mismo sistema de selección y calificación; se les evalúe y clasifique dentro de los mismos criterios, objetiva e imparcialmente, y se exija a todos un mismo nivel de responsabilidades. Obviamente, siempre sobre el supuesto de la equivalencia de situaciones y circunstancias (igualdad real y efectiva).

El espectro electromagnético es definido por la Constitución como un bien público, cuya apropiación por determinadas personas no es permitida dentro de nuestro sistema jurídico, de donde surge que apenas su **uso** puede entregarse por el Estado a particulares o a personas jurídicas de capital mixto, a título precario y temporal y dentro de las reglas, controles y restricciones que la ley señale y que deben aplicar las autoridades competentes.

El acceso al uso del espectro electromagnético, para emplearlo de conformidad con la gestión que de su manejo y utilización hace el Estado, debe obtenerse por quienes a él aspiren, en un plano de igualdad y equidad, garantizado en diversas formas por el sistema, por fuera del monopolio y la concentración, que la Carta Política de 1991 quiso erradicar.

Frente al caso objeto de controversia señaló la Corte Constitucional lo siguiente:

Ahora bien, en el caso que ocupa la atención de la Corte, ¿son las entidades demandantes titulares del derecho a la igualdad ante la ley y, en consecuencia, sus derechos a la libertad de empresa, libertad económica y libre competencia deben ser protegidos a través de la acción de tutela?

Para responder a ese interrogante, debe aplicarse la doctrina constitucional expuesta en los apartes anteriores, examinando inicialmente lo que esta Corte ha señalado como punto nodal para decidir si se reconoce, en un asunto específico, a las personas jurídicas de Derecho Público como titulares de derechos fundamentales: su titularidad directa, por cuanto se afecten intereses básicos del ente jurídico, o la afectación transitiva, por conducto de la persona jurídica de naturaleza pública, de los derechos de personas naturales.

En la Sentencia C-036/96, proferida por esta Corte, se dijo:

"El objetivo primordial y directo del principio de igualdad es la persona natural, pues lo que ella implica es el reconocimiento de prerrogativas propias e inalienables del hombre en cuanto constituye para el Estado un fin valioso en sí mismo, por lo cual tan sólo a través de la persona humana y en cuanto toca con ella es susceptible de protección constitucional la igualdad entre personas jurídicas y entre instituciones.

"Así, para el caso de los municipios, la consideración acerca de si resulta constitucionalmente viable introducir distinciones entre ellos sólo podría tener asidero en la medida en que el trato diferente injustificado repercutiera en discriminaciones entre los habitantes de una y otra célula municipal en aspectos básicos como su supervivencia, su dignidad o el ejercicio de sus derechos fundamentales"

La referencia doctrinal concreta corresponde a posibles discriminaciones entre entidades públicas de carácter territorial -los municipios-, respecto de los cuales la propia Carta Política, de manera expresa, autoriza que se hagan distinciones o se introduzcan categorías, como el aludido fallo lo puso de presente.

Por otro lado, en el plano del enunciado general, la Corte lo ratifica en la presente Sentencia, como alusivo a la igualdad en cuanto salvaguarda del reconocimiento de la dignidad humana, lo que conduce a relacionar, en últimas, toda respuesta institucional a violaciones de la misma, por la introducción de fueros, privilegios o discriminaciones, con el imperativo constitucional de evitar que, por motivos accidentales, se establezcan estratos o capas dentro de la sociedad, compuesta por seres humanos.

Es evidente que, cuando se protege la igualdad entre personas jurídicas, públicas o privadas, finalmente se ampara la igualdad entre individuos de la especie humana, pues se repite que las personas jurídicas deben a aquéllos su existencia y su subsistencia, aun en los casos en que son creadas por el Estado, ya que el objetivo y justificación de éste se encuentra necesariamente referido a la persona humana.

Entonces, no es errado o contrario a la doctrina constitucional que se aplica, buscar los efectos de la discriminación aducida por las empresas demandantes, en la situación de las personas naturales que las conforman, una vez convertidas aquéllas

en empresas de economía mixta, o cualquier otra de las modalidades asociativas con las que la ley dispuso democratizar la concurrencia de los particulares a la prestación del servicio público de la telefonía local y de larga distancia. Además en este caso, como en todos aquellos en los que las entidades públicas afectadas por la posible vulneración de sus derechos fundamentales tienen como objeto la prestación de servicios públicos domiciliarios, también debe consultarse la situación de los usuarios de tales servicios (normalmente personas naturales), pues en ella se deben manifestar los efectos desfavorables del tratamiento discriminatorio dado por la ley o las autoridades a las entidades prestadoras, cuando se afirma que resulta violado su derecho a la igualdad.

Nada distinto de la satisfacción de necesidades netamente humanas es lo que buscan los artículos 365 y 366 de la Constitución, al consagrar el objeto de los servicios públicos: ellos "son inherentes a la finalidad social del Estado", el cual tiene el deber de "asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional" (se subraya). Y, de otra parte, "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado".

Inicialmente debe señalarse que, de acuerdo con la doctrina constitucional, la situación de los usuarios de un servicio público a cuya prestación pueden legalmente concurrir varios prestadores, no puede ser objeto de una decisión oficial por medio de la cual se impida, limite o restrinja a los particulares la contratación del servicio con la entidad prestadora de su preferencia, sin que tal intervención sea calificada de ilegítima y constituya una discriminación contraria al ordenamiento constitucional. Esta subregla fue aplicada por la Corte en la Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994 (M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), por medio de la cual se sentó doctrina sobre los límites de la administración para optar por un solo prestador del servicio público, sin respetar la libertad de los particulares, usuarios del mismo y titulares del derecho a escoger libremente entre todos los que concurren a la prestación; consideró la Corte en esa oportunidad:

"Con respecto a la supuesta violación del derecho a la igualdad aducida por el demandante, esta Corporación encuentra que, por lo contrario, la finalidad esencial que persigue la norma acusada es la de garantizar en derecho, tal como lo consagra el artículo 13 superior, al no establecer privilegios en favor de ningún notario. En este caso la igualdad consiste en que no pueden establecerse privilegios ni, por ende, discriminaciones, por parte de la Administración pública, la cual, por excelencia, debe siempre obrar con objetividad, y no puede estar legitimada para hacer discriminaciones de ninguna índole, otorgando privilegios, prerrogativas o excepciones a las personas naturales o jurídicas que tienen que tratar con ella. La igualdad es un parámetro que debe guiar a la Administración, de manera que es un contrasentido pretender que ésta tenga una facultad discrecional para determinar la Notaría que preste el servicio por ella requerido. Mientras los particulares son titulares de derechos subjetivos y pueden decidir lo que les convenga de acuerdo con sus preferencias y opciones, la Administración tiene

una potestad ejercible sólo en condiciones objetivas predeterminadas por la Ley."Los actos de la Administración pueden recaer sobre una persona, como adaptación de la generalidad al caso concreto, pero lo que nunca pueden hacer, en el caso que nos ocupa, es optar, sin unas condiciones preestablecidas y objetivas, por una determinada Notaría, desconociendo a las demás su derecho a la igualdad de oportunidades. Es por ello que el reparto tiene que estar reglamentado, con la condición de no vulnerar el derecho a la igualdad". (Subraya la Corte).

Son los usuarios, "titulares de derechos subjetivos, que pueden decidir lo que les convenga de acuerdo con sus preferencias y opciones", quienes se quedaron sin opción alguna en cuanto a entidades prestadoras del servicio de telefonía de larga distancia - aunque la Ley 142 de 1994 ordenó terminar con la situación monopólica existente en la prestación de este servicio, y las empresas demandantes venían cumpliendo el proceso administrativo requerido por los artículos 22, 25 y 26 de esa norma-, cuando la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones decidió interrumpir el proceso, e hizo imposible la concurrencia de las empresas demandantes a la prestación del servicio en un mercado de libre competencia.

Sin embargo, esa no es, para las personas naturales, la única consecuencia constitucionalmente relevante de que la CRT haya interrumpido el proceso de creación de condiciones para un mercado de libre competencia en la prestación de la telefonía de larga distancia; es más grave, y definitivo en el plano constitucional, que la actuación cuestionada por las entidades demandantes, haya hecho nugatorio el derecho consagrado en el artículo 10 de la Ley 142 de 1994, porque contradice la doctrina de la Corte sobre la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético, fijada en varias sentencias de esta Corte, en especial en la C-093 del 7 de marzo de 1996 (M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara), reiterada después por las números C-310 del 11 de julio de 1996 (M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), y C-350 del 29 de julio de 1997 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz):

"Es decir, que en tratándose de medios de comunicación como la televisión, que requieren del uso de un bien público técnicamente restringido como es el espectro electromagnético, el legislador está en la obligación, a través de la ley, de regular el uso del mismo de manera tal que a tiempo que no se interfiera el derecho fundamental de las personas a fundarlos, se les garantice a todas igualdad de oportunidades para acceder a su uso, y se le garantice a la sociedad que el mayor número de ciudadanos tendrá la oportunidad de hacerlo (subraya fuera del texto).

"El espectro electromagnético es un bien público sujeto a la gestión y control del Estado (C.P. art. 75). A diferencia de otros operadores de medios de comunicación, los que se ocupan de la televisión necesariamente deben hacer uso del espectro electromagnético. Por consiguiente, su situación y régimen jurídico no puede ser igual al de los restantes medios de comunicación, inclusive desde el punto de vista de libertad de acceso. Aquellos no usan el espectro y, por

ende, no están sujetos a las restricciones que surgen de su gestión y control, las cuales a su vez, en parte se explican por razones técnicas, entre las cuales, una significativa es el número limitado de frecuencias y espacios que podrían adjudicarse, lo que torna imposible garantizar la libertad de acceso al espectro para todas las personas que decidan ser operadores de televisión".

"Ahora bien, para efectos de llevar a cabo la emisión, transmisión y recepción de datos o informaciones, gran parte de los medios de comunicación requieren del uso de instrumentos técnicos, algunos de los cuales son bienes de uso público que por su naturaleza pertenecen al Estado. Este es el caso del espectro electromagnético, que de conformidad con el artículo 75 de la Constitución Política es un bien público inenajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado, quien debe garantizar el acceso a su uso en igualdad de oportunidades de conformidad con los términos que fije la propia ley" (subraya fuera del texto).

Resulta entonces que, en este caso, al suspender la CRT el proceso de conformación de un mercado de libre competencia en la prestación de la telefonía de larga distancia, no sólo afectó el derecho de los usuarios a escoger la empresa prestadora de su preferencia, y les privó, en consecuencia, de las ventajas que en precio y calidad corresponden a la libre competencia, sino que también les hizo nugatorio el derecho de crear empresas para concurrir a la prestación de los servicios públicos (C.P. art. 365, desarrollado en el art. 10 de la Ley 142 de 1994), y les imposibilitó acceder en pie de igualdad, a través de la conformación de tales empresas, al uso de un bien público escaso, en contravía de lo dispuesto por la Constitución y la ley.

Así, debe concluirse que las entidades demandantes en este caso sí son titulares del derecho fundamental a la igualdad, y que éste resultó violado por la revocación de las normas administrativas expedidas para ejecutar el mandato constitucional y legal de permitir la libre concurrencia -libertad de crear empresas con tal objeto-, y garantizar la libre competencia en la prestación del servicio de telefonía de larga distancia.

No se entienda lo expresado en este Fallo como la aceptación de la viabilidad de la acción de tutela para forzar a las autoridades administrativas a que ejerzan en concreto una determinada competencia discrecional, ni como modalidad de coadministración judicial.

En cuanto al primer aspecto, debe decirse que la CRT estaba obligada por la propia Constitución (art. 75) a obrar con prontitud y eficiencia para asegurar, mediante el conjunto de sus actuaciones y directrices, la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético. Y si la acción de cumplimiento no es aplicable a su omisión -del todo injustificada, como lo muestra el expediente, pues la revocación del acto inicial de apertura con el fin indicado obedeció primordialmente a la Convención Colectiva celebrada entre TELECOM y su Sindicato- ello acontece por haber hallado esta Corte (Sentencia C-157 del 29 de abril de 1996) que tal mecanismo no es apto para obtener el acatamiento a postulados o reglas constitucionales, lo cual excluye la

existencia de un medio eficaz para la verdadera y oportuna defensa del derecho violado y abre paso a la procedencia de la acción de tutela.

En cuanto al segundo asunto, no puede olvidarse que se trata de una omisión, que sólo se contrarresta mediante una orden de actuar en aquello respecto de lo cual, debiendo haberse actuado, no se actuó. Ni se pierda de vista que, a la luz del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela procede no sólo ante actuaciones sino también respecto de omisiones de las autoridades públicas que violen o amenacen derechos fundamentales.

Bien obraron, entonces, los jueces y tribunales de instancia al conceder las tutelas impetradas, y por ello sus providencias serán confirmadas.

Es claro, por otra parte, que las entidades actoras no contaban con otro mecanismo de defensa, puesto que asuntos como los aquí considerados -si una persona jurídica de derecho público es titular del derecho fundamental a la igualdad, y si, en consecuencia, está legitimada para procurar su protección en sede de tutela- son puntos sobre los cuáles sólo se puede pronunciar el juez constitucional a través del proceso en el que decide si otorga o no amparo judicial a los derechos fundamentales aducidos como conculcados o gravemente amenazados por las entidades demandantes.

Al respecto, reiteró y precisó su doctrina la Corte Constitucional en la Sentencia T-100 del 9 de marzo de 1994 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz), en los siguientes términos:

"En conclusión, la Corte mantiene su doctrina, reiterando que: el juez de tutela debe examinar, en cada caso, si el mecanismo alternativo de defensa judicial que es aplicable al caso, es igual o más eficaz que aquella.

"La Corte, empero, encuentra necesario hacer la siguiente precisión: cuando el juez de tutela halle que existe otro mecanismo de defensa judicial aplicable al caso, debe evaluar si, conocidos los hechos en los que se basa la demanda y el alcance del derecho fundamental violado o amenazado, resultan debidamente incluídos TODOS los aspectos relevantes para la protección inmediata, eficaz y COMPLETA del derecho fundamental vulnerado, en el aspecto probatorio y en el de decisión del mecanismo alterno de defensa. Si no es así, si cualquier aspecto del derecho constitucional del actor, no puede ser examinado por el juez ordinario a través de los procedimientos previstos para la protección de los derechos de rango meramente legal, entonces, no sólo procede la acción de tutela, sino que ha de tramitarse como la vía procesal prevalente. Así como la Constitución no permite que se suplante al juez ordinario con el de tutela, para la protección de los derechos de rango legal, tampoco permite que la protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales, sea impedida o recortada por las reglas de competencia de las jurisdicciones ordinarias.

"En los casos en los que, aún existiendo otro mecanismo de defensa judicial, la acción de tutela, por las razones anotadas, resulte prevalente, el juez de tutela podrá señalar en su fallo, la libertad del actor para acudir al otro medio de defensa del derecho, a fin de reclamar la responsabilidad en que ya haya incurrido quien lo violó o amenazó". (Subraya la Corte).

Por lo demás, las entidades demandantes no acudieron ante el juez constitucional en procura de la efectividad de un derecho colectivo; en cada uno de los procesos acumulados, la entidad demandante reclamó el restablecimiento de su derecho fundamental a la igualdad, violado por una actuación administrativa que, como ya se consideró, efectivamente vulneró el derecho del que cada una de ellas es titular.

Respecto de la situación de las empresas frente a la Constitución y a la Resolución que originó la demanda señaló la Corte Constitucional lo siguiente:

Fuera de las consideraciones anteriores, debe señalarse que la actuación de la CRT que originó estos procesos, impuso a las entidades demandantes limitaciones a la libertad de empresa que no fueron establecidas por la ley y, por tanto, resultan contrarias a la doctrina de la Corte sobre el asunto, que fue sentada en los siguientes términos mediante la Sentencia T-291 del 22 de junio de 1994 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz):

"No obstante lo anterior, las limitaciones constitucionales de la libertad de empresa, para que sean legítimas, deben emanar o ser impuestas en virtud de una ley y no afectar el núcleo esencial de este derecho. La legitimidad de las intervenciones depende de la existencia de motivos adecuados y suficientes para limitar los procesos de creación y funcionamiento de las empresas. El derecho consagrado en el artículo 333 de la Carta Política no sólo entraña la libertad de iniciar una actividad económica sino la de mantenerla o proseguirla en condiciones de igualdad y libertad.

"La intervención del poder público en el ámbito económico no puede llegar a alterar injustificadamente la situación inicial de igualdad en que deben permanecer los particulares frente a la posibilidad de obtener las autorizaciones administrativas para la explotación de una actividad económica determinada. El derecho a la libre empresa no sólo supone la igualdad en la competencia, sino también la libre concurrencia en condiciones de igualdad (CP art. 13).

"Si el respeto a la igualdad condiciona la intervención del Estado en el campo de la libertad económica, con mayor razón, ésta deberá observarse cuándo, como ocurre con los juegos de suerte y azar, se seleccionan las personas con las que se suscribirán los contratos de operación y explotación, y se conceden permisos para la apertura y funcionamiento de establecimientos en los que ellos se realizan. Los beneficios que los particulares derivan de estos permisos y contratos, constituyen oportunidades de ampliación de su esfera de acción económica en el marco de una actividad sujeta a monopolio estatal y, por lo tanto,

no pueden distribuirse ni adjudicarse sin dar aplicación estricta a las más exigentes reglas de igualdad" (subraya fuera del texto).

Frente a la desigualdad en la aplicación y en la creación del acto la Corte Constitucional señaló:

Las personas tienen derecho a la igualdad en el ordenamiento constitucional colombiano, no apenas en la formalidad de las normas legales que desarrollan el Estatuto Fundamental, sino en la materialidad de la aplicación de esas normas a través de actos y hechos de la administración; así lo entendió la Corte en la Sentencia T-230 del 13 de mayo de 1994 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la que se sentó una doctrina tan inequívoca como esta: "De otra parte, debe tenerse en cuenta no sólo la igualdad en el contenido de la ley (de iure) sino también en la aplicación de la misma (de facto)" (subraya fuera del texto).

Uno de los antecedentes de esa doctrina se encuentra en la Sentencia T-614 del 15 de diciembre de 1992, reiterada en la T-450 del 19 de octubre de 1994, en la que se afirma como base para la inaplicación de normas administrativas:

"Ya en la Sentencia T-614 del 15 de diciembre de 1992 tuvo la Corte ocasión de referirse al tema, manifestando:

'El artículo 4 de la Constitución consagra, con mayor amplitud que el derogado artículo 215 de la codificación anterior, la aplicación preferente de las reglas constitucionales sobre cualquier otra norma jurídica. Ello tiene lugar en casos concretos y con efectos únicamente referidos a éstos, cuando quiera que se establezca la incompatibilidad entre la norma de que se trata y la preceptiva constitucional. Aquí no está de por medio la definición por vía general acerca del ajuste de un precepto a la Constitución -lo cual es propio de la providencia que adopte el tribunal competente al decidir sobre el proceso iniciado como consecuencia de acción pública- sino la aplicación de una norma legal o de otro orden a un caso singular.

"Para que la aplicación de la ley y demás disposiciones integrantes del ordenamiento jurídico no quede librada a la voluntad, el deseo o la conveniencia del funcionario a quien compete hacerlo, debe preservarse el principio que establece una presunción de constitucionalidad. Esta, desde luego, es desvirtuable por vía general mediante el ejercicio de las aludidas competencias de control constitucional y, en el caso concreto, merced a lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución, haciendo prevalecer los preceptos fundamentales mediante la inaplicación de las normas inferiores que con ellos resultan incompatibles"

5. Decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional, resolvió el presente caso en los siguientes términos:

➤ **CONFIRMANSE** los fallos revisados, que concedieron a las empresas demandantes la tutela del derecho a la igualdad.

6. Análisis y conclusiones

➤ Respecto de los derechos fundamentales de las personas jurídicas señaló la Corte Constitucional que tienen derechos que 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.

➤ Respecto de los Derechos fundamentales de las personas jurídicas públicas señaló, dentro de las personas jurídicas, las estatales propiamente dichas así como las de capital mixto -público y privado- no están excluidas de los derechos fundamentales, en lo que se ajuste a su naturaleza, actividad y funciones, toda vez que, por conducto de sus órganos y con indudable repercusión en el interés y en los derechos de los seres humanos, son sujetos que obran con mayor o menor autonomía dentro del cuerpo social, que no puede menos de reconocer su existencia y su influjo, benéfico o perjudicial según cada caso, como tampoco ignorar sus obligaciones, deberes, cargas y

prerrogativas. La persona jurídica pública no es un simple enunciado teórico ni una ficción, como durante algún tiempo lo aceptaron la ley y la doctrina, sino una incontrastable y evidente realidad que las normas no ignoran ejercer derechos y contraer obligaciones.

➤ En lo que tiene que ver con los derechos fundamentales de empresas de servicios públicos señaló que lo que distingue a las empresas de servicios públicos, más que su naturaleza jurídica específica, que puede ser pública o privada, es la función que cumplen, que en todo caso es pública, si bien, en cuanto sujetos que actúan en el mundo jurídico, son titulares de derechos -entre ellos los fundamentales que les son aplicables- y de obligaciones y responsabilidades. Se trata, como puede verse, de entidades activas, reales e individualizables y no tan sólo de personas virtuales. De su gestión, como sujetos de derecho, depende en buena parte el logro de los objetivos constitucionales de orden social inherentes a la prestación de los servicios públicos, en especial los domiciliarios, de los que hace parte la telefonía. Por tanto, no puede descartarse la posibilidad -tan patente y próxima como la que se tiene en el caso de cualquier ente o individuo gobernado- de que las autoridades, en punto de las funciones que respecto de las empresas de servicios públicos deben ejercer, incurran en actos u omisiones del género previsto en el artículo 86 de la Constitución, que amenacen o violen sus derechos fundamentales.

➤ En cuanto a los derechos fundamentales de personas jurídicas de derecho público afirmó la Corte Constitucional que en la medida en que las personas jurídicas de Derecho Público ejercen funciones públicas, están supeditadas a la Constitución y a la ley en relación con ellas y por tanto no podrían ejercer acción de tutela para esquivar su cumplimiento ni las responsabilidades inherentes a tal ejercicio, ni tampoco por fuera del ámbito de competencias que les corresponden, pero ello no obsta para que, según ha señalado la doctrina constitucional deba reconocer el juez de constitucionalidad la existencia de principios y derechos de carácter universal a los cuales puede apelarse indistintamente por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Tal ocurre con los principios objetivos de índole procesal -que desde el punto de vista subjetivo sustentan el derecho de toda persona al debido proceso-, aplicables y exigibles a todos los trámites judiciales y administrativos, en los cuales, si las personas jurídicas de Derecho Público son partes o terceros afectados, tienen derecho fundamental a la plenitud de las garantías constitucionales.

➤ Frente al derecho a la igualdad de las empresas de servicios públicos e igualdad de oportunidades en el acceso al espectro electromagnético, indicó la Corte Constitucional que la garantía constitucional que así se define y protege no consiste en nada diferente de impedir que, al iniciarse entre las personas -naturales o jurídicas- una competencia para alcanzar o conseguir algo -lo cual, en la materia objeto de revisión, se relaciona con la prestación de un servicio público mediante el acceso al espectro electromagnético-, alguno o algunos de los competidores gocen de ventajas carentes de justificación, otorgadas o auspiciadas por las autoridades respectivas con criterio de exclusividad o preferencia, o se enfrenten a obstáculos o restricciones irrazonables o desproporcionados en relación con los demás participantes. El acceso al uso del

espectro electromagnético, para emplearlo de conformidad con la gestión que de su manejo y utilización hace el Estado, debe obtenerse por quienes a él aspiren, en un plano de igualdad y equidad, garantizado en diversas formas por el sistema, por fuera del monopolio y la concentración, que la Carta Política de 1991 quiso erradicar.

➤ Respecto del derecho de la igualdad entre personas jurídicas indicó la Corte que es evidente que, cuando se protege la igualdad entre personas jurídicas, públicas o privadas, finalmente se ampara la igualdad entre individuos de la especie humana, pues las personas jurídicas deben a aquéllos su existencia y su subsistencia, aun en los casos en que son creadas por el Estado, ya que el objetivo y justificación de éste se encuentra necesariamente referido a la persona humana.