

T-334-98

Sentencia T-334/98

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO-Alcance

APLICACION DEL DERECHO POR LA ADMINISTRACION-Cumplimiento de la Constitución y la ley

La administración al igual que los jueces aplica el derecho, cuando en ejercicio de sus competencias tiene que definir situaciones jurídicas particulares y concretas. La aplicación del derecho por los funcionarios administrativos supone acatamiento a la Constitución y a los mandatos del legislador que determinan los contenidos de las actividades que debe desarrollar la administración para cumplir con los cometidos que le son propios.

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA APLICACION DEL DERECHO POR LA ADMINISTRACION-Apartarse del precedente debe justificarse razonada y suficientemente

La observancia del principio en manera alguna implica que todas las decisiones de la administración en la aplicación de una norma deban ser necesariamente iguales; pues el dinamismo de los hechos y variedad de situaciones que sirven de sustento a la subsunción de las hipótesis legales puede dar lugar a diversos puntos de vista en la definición de la situación concreta. Es mas, puede existir divergencia de interpretación en las normas por los distintos funcionarios encargados de ejecutarlas; inclusive el funcionario puede variar su criterio sobre la forma en que ha venido interpretando una determinada disposición. En consecuencia, lo que importa, con miras a asegurar la vigencia del principio, es que las interpretaciones que se apartan de un precedente administrativo se justifiquen en forma razonada y suficiente para que el trato diferente sea legítimo.

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA APLICACION DEL DERECHO POR LA ADMINISTRACION-El billar como deporte

Referencia: Expediente T-156343

Peticionario: Jairo Hernan Tavera Villalba

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., julio seis (6) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso correspondiente a la acción de tutela instaurada por Jairo Hernán Tavera Villalba, contra la Alcaldía Local de Chapinero, con fundamento en la competencia que le otorgan los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Los hechos.

Con fecha 4 de septiembre de 1997 Jairo Hernán Tavera Villalba presentó una solicitud ante la Alcaldía Local de Chapinero, con el fin de que se le otorgara permiso para transformar su club de billares Charles Champion, ubicado en la calle 65 No. 3-75, en un club deportivo y recreativo en el cual menores de edad puedan ingresar a jugar en billares, billarines, ajedrez, ping pong y futbolines. Dicha solicitud fue negada porque en dicho establecimiento se expendían licores.

Nuevamente presentó una solicitud de permiso ante la mencionada Alcaldía el 18 de septiembre de 1997 con el idéntico propósito, comprometiéndose a aceptar el ingreso de menores sólo en el horario de 8 a.m. a 7 p.m., y a no expender bebidas alcohólicas y cigarrillos dentro de dicho horario. Igualmente el permiso fue negado.

Contrariamente a lo decidido por la Alcaldía Local de Chapinero, otras alcaldías locales, entre ellas las de Barrios Unidos, Fontibón, Kennedy y Usaquén, han concedido permisos para la práctica del billar por menores en establecimientos comerciales similares, bajo la consideración de que Coldeportes ha considerado dicha práctica como un deporte y no propiamente como juego, en los términos de los arts. 267 y 268 del Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 18 de 1989), razón por la cual se le ha desconocido al peticionario el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley.

2. Las pretensiones.

El demandante deprecia la tutela de su derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley, que estima violado con la decisión adversa a sus intereses, emitida por la Alcaldía Local de Chapinero, y aspira a que se le conceda licencia de funcionamiento para que a su club de billares, puedan ingresar menores de edad, sometiéndose a los requisitos que para el efecto se establezcan.

II. ACTUACION PROCESAL.

1. Primera instancia.

El Juzgado Trece Civil Municipal de Santafé de Bogotá, en sentencia de 10 de noviembre de 1997, tuteló el derecho fundamental a la igualdad ante la ley de Jairo Hernán Tavera Villalba, y ordenó a la Alcaldía Local de Chapinero, que en el término máximo de cuarenta y ocho horas, procediera a otorgarle el permiso, para que a su establecimiento comercial denominado “Charles Champion” puedan ingresar menores, pero sujetándose a las restricciones de horario, identificación, prohibición de expender bebidas embriagantes y a los controles de policía, para verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte del petente.

Se fundamentó esta decisión en los siguientes argumentos:

La Alcaldía Local de Chapinero, para negar al accionante el permiso de ingreso de menores a su establecimiento comercial, donde se practica el billar, se basó en la ausencia de disposición legal que reconozca esa actividad como deportiva.

Estimó la Alcaldía Local que el billar esta considerado por las normas Distritales que informan la materia, como “juego de habilidad”, razón por la cual prohíben el ingreso de menores a los establecimientos donde se practica. En tal virtud, concluye que mientras no se opere una modificación en las normas pertinentes del Código de Policía de Bogotá, no puede autorizarse el ingreso de menores a los establecimientos respectivos.

Son erradas las consideraciones expuestas por la Alcaldía Local de Chapinero para negar el referido permiso, porque:

“Mas, tal y como se desprende de la comunicación enviada por la Alcaldía Local de Chapinero, es la no existencia de una disposición legal que reconozca el billar como un deporte, el báculo central para negar al accionante el permiso de ingreso de menores al establecimiento comercial donde se practica el billar, considera el Juzgado que tal discusión estaría superada ahora, ya que, de acuerdo con la misiva recibida de Coldeportes y en una interpretación sistemática del artículo 11 de Decreto 1228 de 1995, al establecer que es una federación, con el reconocimiento que se hace de la Federación Colombiana de Billar, se colige necesariamente, que el billar, es un deporte. Aunado a lo enantes enunciado, se tiene también, el reconocimiento a nivel del Comité Olímpico Internacional de la Federación Internacional de Billar”.

“En síntesis, considerando que el Código de Policía de Santafé de Bogotá D.C. (Acuerdo 18 de 1989), es uno solo y ha de aplicarse por igual a todos los residentes del Distrito Capital, por todas las autoridades, máxime cuando éstas son de la misma categoría, sólo diferenciadas por su ubicación geográfica (Alcaldías Locales), pero integrantes de la Alcaldía Mayor, y, que el billar ha sido reconocido internacional y nacionalmente como un deporte, al haber negado la Alcaldía Local de Chapinero, el permiso solicitado por JAIRO HERNAN TAVERA VILLALBA, sabiéndose que otra alcaldía local si los ha otorgado en iguales condiciones, se ha vulnerado el derecho fundamental consagrado en el artículo 13 del Estatuto Superior, resultando por lo tanto, viable proceder a su tutela...”

2. Segunda instancia.

El Juzgado Veintisiete Civil de Circuito de Santafé de Bogotá al resolver la impugnación propuesta por la Alcaldía Local de Chapinero decidió, en sentencia del 16 de enero de 1998, confirmar la providencia recurrida, por razones parecidas a las consignadas en el fallo de primera instancia.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.

La Alcaldía Local de Chapinero, a través de los actos administrativos contenidos en los oficios 654/97 AJ y 829/97 AJ de fechas septiembre 23 y octubre 15 de 1997 respectivamente, negó al demandante el permiso que reiteradamente solicitó para modificar la actividad del Club de

Billares Charles Champion, mediante la dotación de billares, billarines, ajedrez, ping pong y futbolines, con el fin de que al respectivo establecimiento puedan ingresar menores de edad.

El problema jurídico planteado consiste en determinar si se viola el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, cuando la Alcaldía Local de Chapinero ha proferido en relación con cada petición de permiso elevada por el demandante, frente a una misma situación, una decisión antagónica a la adoptada por otras alcaldías locales, porque mientras éstas han concedido el permiso, aquélla lo ha negado. Además, si establecida la violación del derecho a la igualdad es procedente acudir a la acción de tutela para ampararlo, cuando existía un medio alternativo de defensa judicial -la acción contenciosa administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho- frente a los actos administrativos que negaron las peticiones de permiso.

2. La solución al problema planteado.

2.1. Las peticiones de permiso formuladas por el demandante con los propósitos antes señalados han sido negadas por la Alcaldía Local de Chapinero, con el argumento, reiterado ante el juez de tutela, de que el billar, el billarín y el billar pool son considerados por el Código de Policía de Bogotá (art. 267 y 268), como juegos de destreza y habilidad y no como un deporte y que, por lo tanto, el ingreso de menores a los lugares en que se practican, “está prohibido por la Ley”. De donde infiere, que mientras no se modifique dicho Código no será viable la concesión del permiso solicitado.

2.2. El art. 267 del Código de Policía de Bogotá clasifica los juegos, para efectos del correspondiente tratamiento policivo en: de suerte o azar, en que el resultado depende exclusivamente de la fortuna o del acaso; de destreza o habilidad en que el resultado depende de la capacidad, inteligencia o disposición del jugador; y de suerte y habilidad en que el éxito depende, tanto del azar, como de la capacidad, inteligencia o disposición de los jugadores.

Es de anotar que dicha clasificación se hace para prohibir los juegos de suerte y azar y someter a permiso policivo los restantes.

Según el inciso segundo del artículo 268 ibídem los deportes no son considerados como

juegos. Por consiguiente, su práctica no está sometida a la obtención de permisos policivos.

2.3. Dado que la negativa del permiso por la Alcaldía Local de Chapinero se fundó concretamente en la circunstancia de considerar al billar como un juego y no como un deporte, conviene determinar cuál ha sido el tratamiento que la autoridad competente en materia de deporte (COLDEPORTES) le ha dado a la práctica del billar, esto es, si es lo uno o lo otro. Ello se requiere precisamente para establecer si a la luz de la normatividad policiva debe dársele el carácter de juego o de deporte, por la circunstancia de que ésta específica y concretamente no lo encuadra en ninguna de estas categorías.

Dentro del proceso obra el oficio, sin fecha, recibido por el Juzgado Trece Civil Municipal el 7 de noviembre de 1997, suscrito por Félix Mulford Carbonell en calidad de Director General (e) del Instituto Colombiano del Deporte "COLDEPORTES", en el cual se dice expresamente:

"Al haber obtenido reconocimiento deportivo por parte de Coldeportes, se establece que el billar es un deporte."

2.4. Establecido que según Coldeportes el billar tiene el carácter de un deporte, es necesario establecer si la Alcaldía Local de Chapinero al ignorar el criterio de dicha entidad, apartándose del seguido por las otras alcaldías locales que si lo acogieron, violó el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley.

En el art. 13 de la Constitución se establece el principio de igualdad ante la ley, o sea en la creación de la norma, e igualmente en la aplicación de la ley.

En relación con el principio de igualdad en la aplicación de la ley la Corte en la Sentencia T-553/971 expresó lo siguiente:

"...el principio de igualdad en la aplicación del derecho, supone la obligación de imputar de manera homogénea a todos los sujetos que se encuentren en las circunstancias de hecho o de derecho que consagre una determinada norma, las consecuencias jurídicas que la misma dispone, sin que se reconozca al funcionario competente la facultad de establecer diferenciaciones que no hayan sido reconocidas por la disposición que aplica".

"En esta medida, las interpretaciones distintas deben estar fundamentadas en razones

suficientes que sustenten el trato diferenciado que se produce en razón de esa divergencia. Sin embargo, el hecho de que deba existir una única aplicación, no permite al intérprete saber cuál de las interpretaciones posibles sea la correcta, ni indica cuál debe ser el sentido de la igualación. Tan sólo establece, se insiste, que, en principio, los funcionarios deben interpretar las normas en forma homogénea”.

“La determinación de la interpretación correcta de una norma legal o reglamentaria es una tarea que corresponde resolver a los jueces ordinarios al decidir los casos particulares sometidos a su conocimiento. En este orden de ideas, el juez constitucional, por vía de tutela, sólo estaría autorizado para establecer la interpretación más adecuada de normas de carácter legal o reglamentario cuando el perjudicado no disponga de medios judiciales ordinarios de defensa o cuando existiendo éstos se produce un perjuicio irremediable cuya remoción exige la procedencia transitoria de la acción de tutela.”

La administración al igual que los jueces aplica el derecho, cuando en ejercicio de sus competencias tiene que definir situaciones jurídicas particulares y concretas. La aplicación del derecho por los funcionarios administrativos supone acatamiento a la Constitución y a los mandatos del legislador que determinan los contenidos de las actividades que debe desarrollar la administración para cumplir con los cometidos que le son propios.

Con el fin de asegurar la debida ejecución y aplicación de la ley, el poder reglamentario reconocido a diversas autoridades en diferentes normas de la Constitución constituye el instrumento para determinar, a través de actos reglamentarios, los criterios u orientaciones que deben seguir los funcionarios administrativos en la aplicación de la ley, e incluso se acude a las llamadas instrucciones de servicio para asegurar la uniformidad de la acción administrativa en lo que concierne con la aplicación de las normas a sus destinatarios, con lo cual se busca hacer efectivo el principio de la igualdad de protección y trato por las autoridades.

La observancia del referido principio en manera alguna implica que todas las decisiones de la administración en la aplicación de una norma deban ser necesariamente iguales; pues el dinamismo de los hechos y variedad de situaciones que sirven de sustento a la subsunción de las hipótesis legales puede dar lugar a diversos puntos de vista en la definición de la situación concreta. Es mas, puede existir divergencia de interpretación en las normas por los

distintos funcionarios encargados de ejecutarlas; inclusive el funcionario puede variar su criterio sobre la forma en que ha venido interpretando una determinada disposición. En consecuencia, lo que importa, con miras a asegurar la vigencia del principio, es que las interpretaciones que se apartan de un precedente administrativo se justifiquen en forma razonada y suficiente para que el trato diferente sea legítimo.

Considera la Sala, acorde con los razonamientos precedentes, que no se violó el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley en el caso concreto, porque:

La Alcaldía Local de Chapinero tenía completa autonomía e independencia para interpretar, como lo hizo, las disposiciones del Código de Policía de Bogotá, e incluso para apartarse del criterio de Coldeportes en el sentido de que el billar es un deporte.

No estaba en consecuencia, obligada aquella dependencia a seguir el mismo criterio adoptado por las otras alcaldías locales, que concedieron permisos en casos similares. Sin embargo, el hecho de que la Sala no aprecie violación del principio de igualdad en la aplicación de la ley por dicha alcaldía, no implica que esté avalando la legalidad de la decisión que se adoptó. Es posible que con dicha decisión se haya violado la ley; pero el control de legalidad de dicho acto no le corresponde al juez de tutela, sino a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3. En conclusión, no aprecia la Sala la alegada violación del derecho a la igualdad en este caso, lo cual en principio haría improspera la tutela.

La posible violación de la ley con la expedición de los actos administrativos proferidos por la Alcaldía Local de Chapinero, sólo puede ser corregida, acudiendo el demandante al mecanismo alternativo de defensa judicial -acción contenciosa administrativa- si aún la acción no ha caducado; no por el mecanismo de la tutela.

Reiterando lo expresado por la Corte en sentencia T-553/97, antes citada, aun existiendo la violación al principio de igualdad en la aplicación de la ley, no sería procedente la tutela, para realizar la interpretación mas adecuada, porque el demandante cuenta con medio ordinario de defensa judicial y no se ha demostrado la existencia de un perjuicio irremediable que deba ser evitado.

La Sala procederá en las anteriores circunstancias, a revocar las decisiones de instancia y negar la tutela impetrada.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Segundo. Líbrese por la Secretaría General de esta Corporación, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz