

Sentencia T-772/02

ACCION POPULAR-Incentivo puede reconocerse también a los coadyuvantes/VIA DE HECHO POR DEFECTO SUSTANTIVO-Aplicación de una norma inaplicable al caso concreto

La vía de hecho judicial procede por dos razones distintas: desconocimiento del precedente o interpretación incompatible con la Constitución, que derive en una violación de un derecho fundamental. En el presente caso se observa que no resulta incompatible con la Constitución que se entienda que el incentivo, además de reconocérsele al demandante, también se reconozca a los coadyuvantes en el proceso de la acción popular. Antes bien, podría razonablemente admitirse que, por las características de la acción, los coadyuvantes no son idénticos a los coadyuvantes en un proceso ordinario en el cual se debaten intereses individuales. Lo anterior no apareja problema constitucional alguno.

Referencia: expediente T-602996

Acción de tutela de Luis Miguel Sabogal Camargo contra el Consejo de Estado

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil dos (2002).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro de la acción de tutela de la referencia, promovida en contra de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES

Por considerar que el Consejo de Estado desconoció las previsiones del artículo 29 de la Carta Política, al reconocer un incentivo económico a los coadyuvantes en el trámite de una acción

popular, el ciudadano LUIS MIGUEL SABOGAL CAMARGO ha recurrido a la jurisdicción constitucional con el propósito de obtener la protección establecida en el artículo 86 de la Ley Fundamental.

## Hechos

1. En marzo de 2001 el ciudadano LUIS MIGUEL SABOGAL CAMARGO ejerció una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para lograr la reubicación de los cables de transmisión de señal de televisión instalados por la Empresa TV Cable S.A. Ante la mencionada Corporación se adelantaron las diligencias propias del pacto de cumplimiento, pero al parecer no se reconoció en favor del demandante el incentivo económico de que trata el artículo 39 de la ley 472 de 1998. Por esta razón la providencia del Tribunal fue apelada para ante el Consejo de Estado, Corporación que el 2 de noviembre de 2001 reconoció el incentivo económico a favor del accionante, pero hizo beneficiarios del mismo a los coadyuvantes que intervinieron durante el trámite de la acción popular.

Después de solicitar la aclaración de ésta última providencia, el Consejo de Estado negó al señor LUIS MIGUEL SABOGAL CAMARGO la modificación de la decisión mediante la cual extendió los beneficios del incentivo a los coadyuvantes. Contra la decisión adoptada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso administrativo, acudió el mencionado ciudadano en ejercicio de la acción de tutela, por considerar que la Corporación se apartó de lo establecido en el artículo 39 de la ley 472 de 1998.

## Sentencias objeto de revisión

2. La demanda de amparo correspondió al Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá, D.C., quien mediante fallo del 8 de abril del presente año, negó la tutela solicitada, por considerar que no hubo violación alguna de los derechos fundamentales del accionante, ya que pudo impugnar y controvertir las providencias proferidas en su caso. Agregó que al accionante se le permitió acceder a la administración de justicia, interponer los recursos de ley, se respetó el debido proceso y su caso fue resuelto con base en las normas sustantivas aplicables.

Impugnada la decisión correspondió decidir en segunda instancia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, quien mediante fallo de su Sala Civil emitido el 6 de mayo de 2002, confirmó la Sentencia proferida por el a-quo. Consideró la Corporación que las pretensiones del accionante carecían de fundamento, ya que el Consejo de Estado tramitó el asunto según las reglas previstas en la ley 472 de 1998, en concordancia con el código de procedimiento civil. Enviado el expediente a la Corte Constitucional, el asunto fue seleccionado mediante providencia del 24 de junio del presente año.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

Advertencia previa.

2. T.V. Cable S.A., presentó escrito en el cual manifiesta que en su concepto existió vía de hecho en su contra, pues en el trámite de la acción popular se incurrió en una serie de irregularidades que la empresa recuenta. Sobre este punto, la Corte advierte que si bien en materia de tutela prima el principio de informalidad, no por ello se puede desconocer la estructura propia de un proceso judicial.

En el presente caso, la acción de tutela fue interpuesta por Luis Sabogal Camargo en contra de la sentencia del 2 de noviembre de 2001 en el proceso de Luis Miguel Sabogal Camargo contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, T.V. Cable S.A y la Asociación de Copropietarios Paulo VI -segundo sector-, por considerar que la sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo violó sus derechos fundamentales como consecuencia de la interpretación del artículo 39 de la Ley 472 de 1998, que regula lo relativo al incentivo en materia de acciones populares. No se está objetando el contenido del fallo, esto es, que la acción interpuesta por el ciudadano Sabogal evitó la afectación o impidió la agravación de una afectación o violación de un derecho colectivo.

Si T.V. Cable S.A. considera que en el trámite de la acción popular las instancias judiciales incurrieron en actuaciones calificables de vías de hecho, deberá intentar la acción que considere pertinente.

Problema jurídico.

3. El demandante considera que la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado incurrió en vía de hecho por defecto sustantivo al otorgar el incentivo, de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 a él, en calidad de demandante, y a otras personas, como coadyuvantes, cuando la disposición establece que dicho incentivo se otorgará al demandante.

Los jueces de instancia consideran que no existió violación alguna de los derechos fundamentales del demandante.

La Corte analizará el alcance de la vía de hecho por interpretación judicial y establecerá si en el caso concreto existe vía de hecho por defecto sustantivo.

Vía de hecho por interpretación judicial.

4. El derecho a la igualdad constituye uno de los pilares básicos del modelo de ordenamiento jurídico imperante en Colombia. Se proyecta de diversas maneras sobre las autoridades, configurándose un mandato de obligatoria observancia. La igualdad en la ley y la igualdad de trato (C.P. art. 13), son los parámetros básicos que regulan la actividad judicial. La existencia de tribunales encargados de unificar la jurisprudencia (Corte Suprema de Justicia por vía de Casación y Corte Constitucional por vía de revisión de las sentencias de tutela), corresponden a una expresión estructural del mandato constitucional de garantía de la igualdad.

La igualdad se proyecta en materia judicial de diversas maneras. Por una parte, en la obligación de respetar los propios precedentes y las reglas judiciales fijadas por el superior<sup>1</sup> y por otra, respetar el juicio de igualdad adoptado por el legislador, que se manifiesta, en primera medida, en el principio de universalidad, conforme al cual la ley se aplica de igual manera a todas las personas cobijadas por ella<sup>2</sup>.

En este orden de ideas, el juez se ve sometido a restricciones en su autonomía judicial –competencia hermenéutica-, por varias vías. De una parte, por el principio de igualdad desarrollado por el legislador –es decir, por el propio contenido normativo de la norma legal-, por otra, por la Constitución. Sobre este punto, en sentencia C-1026 de 2001, la Corte señaló cuales son las restricciones que se derivan de la Constitución sobre la actividad interpretativa del juez:

“La interpretación de las normas jurídicas bajo la Constitución de 1991

(...)

5- Como primera medida, valga recordar que, de conformidad con el principio constitucional de legalidad, las autoridades públicas sólo podrán realizar las actuaciones que constituyan un desarrollo directo de las funciones a ellas asignadas por la Constitución y la ley<sup>3</sup>. Tratándose de funcionarios judiciales, este principio extrae su contenido de lo dispuesto en los artículos 1 y 9 de la Ley 270 de 1996, que establecen que la administración de Justicia “es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr mantener la concordia nacional” (art. 1), y que además “es deber de los funcionarios judiciales respetar, garantizar y velar por la salvaguarda de los derechos de quienes intervienen en el proceso” (art. 9).

Si los jueces, por una parte, son los encargados de hacer efectivos los derechos y libertades individuales, y por otra, son los que realizan la labor de aplicación del derecho positivo a la realidad social, entonces puede afirmarse que respecto de ellos, el principio de legalidad cobra una dimensión hermenéutica de gran importancia, en la medida en que durante el desarrollo cabal de sus funciones deben realizar varios ejercicios interpretativos, tanto de la ley, como de las circunstancias fácticas sobre las cuales habrán de decidir. Ahora, es claro que a partir del tránsito constitucional de 1991, con el reconocimiento (en el artículo 4 Superior) del valor normativo intrínseco de la Carta, esa labor de interpretación se debe conducir según los cauces que ha trazado la doctrina constitucional, especialmente en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales; en efecto, sólo en la medida en que la labor hermenéutica del juez se ajuste a los dictados constitucionales, puede afirmarse que respeta el principio de legalidad.

6- De allí se derivan varias consecuencias. Una, el que parte integral de las funciones que compete desarrollar a los jueces es la labor de interpretación, sea de la Constitución, la ley o de otras providencias judiciales. Dos, que las interpretaciones que se salgan notoriamente de los límites que traza la doctrina constitucional, constituyen vías de hecho susceptibles de ser atacadas por vía de la acción de tutela, cuando con ellas se pone en riesgo la vigencia de los derechos fundamentales. Tres, que en todo caso, los funcionarios judiciales mantienen la

autonomía que es propia de sus funciones, sin que tal autonomía pueda justificar el desacato de lo dispuesto por el Constituyente, derivando en arbitrariedad.

7- Está, así, establecido jurisprudencialmente que existen algunos mandatos de índole hermenéutica para los funcionarios judiciales. ¿Cuáles son esas reglas?

En primer lugar, tal y como se ha reiterado en varias oportunidades, está el principio de interpretación conforme, según el cual todos los mandatos del ordenamiento jurídico se deben interpretar de forma tal que su sentido guarde coherencia con las disposiciones constitucionales. Ello implica varias cosas: primero, que toda interpretación que no sea conforme a la Constitución, debe ser descartada; segundo, que ante dos interpretaciones posibles de una norma, el juez se debe inclinar por aquella que, en forma manifiesta, resulte más adecuada a los mandatos superiores; tercero, que en caso de dos o más interpretaciones que sean, en principio, igualmente constitucionales, el juez, en ejercicio de su autonomía funcional, deberá escoger en forma razonada aquella que considere mejor satisface los dictados del constituyente en el caso concreto.

8- También esta Corte ha señalado que la autonomía que la Carta “reconoce a la interpretación legal o judicial tiene como límite la arbitrariedad y la irrazonabilidad de sus respectivos resultados” (sentencia C-301/93); esto es, los frutos del ejercicio hermenéutico deben ser razonables. En este sentido, expresó la Corporación que “cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalista” (sentencia C-011/94). El contenido mismo del concepto de “razonabilidad” ha sido explorado por la Corte, que en sentencia C-530/93, dijo que éste “hace relación a que un juicio, raciocinio o idea esté conforme con la prudencia, la justicia o la equidad que rigen para el caso concreto. Es decir, cuando se justifica una acción o expresión de una idea, juicio o raciocinio por su conveniencia o necesidad”. En otras palabras, se trata de garantizar que, en cada caso, la interpretación de las disposiciones jurídicas se lleve a cabo acudiendo a un criterio finalista, que tome en cuenta las metas y objetivos establecidos en la Carta, de acuerdo con los criterios “pro-libertatis” y “pro-homine”, derivados de la filosofía humanista

que inspira el constitucionalismo colombiano.”

5. El desconocimiento de las condiciones constitucionalmente admisibles para el despliegue de la autonomía judicial en materia de interpretación, constituye una violación de la función judicial, incompatible con la Carta. La Corte Constitucional ha construido una copiosa jurisprudencia en materia de control constitucional de decisiones judiciales, que se agrupa bajo el concepto de vía de hecho judicial. Decisiones recientes han dado cuenta que la calificación de vía de hecho respecto de una providencia judicial, es extensible a los casos en los cuales la causa de la violación de la Constitución es la interpretación judicial. En sentencia T-1031 de 2001, la Corte señaló:

Así las cosas, en concepto de esta corporación, constituye un acto arbitrario del juez desbordar las restricciones constitucionales a su actividad interpretativa y con ello poner en peligro o violar derechos constitucionales.

Por lo tanto, además de la existencia de defectos sustantivos, consistente en la aplicación de la norma inaplicable<sup>4</sup> -aplicación de un mandato normativo a una situación de hecho no cubierta por el ámbito normativo-, debe admitirse que constituye un defecto grave la derivación del texto normativo -por vía de interpretación- de un mandato incompatible con la Constitución<sup>5</sup>.

Interpretación demandada.

6. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado interpretó el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 de manera que la expresión demandante, cobijaba, por igual al demandante (o demandantes) y los coadyuvantes, en la acción popular.

En concepto del demandante, la disposición en cuestión es de “estructura cerrada, es decir, de aquél tipo de prescripciones normativas que no admiten sino una sola interpretación, por ser estas claras y no vagas e imprecisas”, razón por la cual no podía el intérprete, so pena de incurrir en vía de hecho por defecto sustantivo, apartarse de su tenor literal: “el demandante... tendrá derecho a recibir un incentivo”.

7. Conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la vía de hecho por defecto

sustantivo, supone la aplicación de una norma inaplicable al caso concreto. En este sentido, la arbitrariedad judicial se manifiesta en una separación rotunda de sus deberes funcionales: aplicar el derecho vigente al caso concreto. No parece ser este el caso que ocupa a la Corte. Resulta claro que la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aplicó la norma que derivó de la disposición aplicable al caso: artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

8. Según se ilustró antes, la vía de hecho judicial procede por dos razones distintas: desconocimiento del precedente o interpretación incompatible con la Constitución, que derive en una violación de un derecho fundamental. En el presente caso se observa que no resulta incompatible con la Constitución que se entienda que el incentivo, además de reconocérsele al demandante, también se reconozca a los coadyuvantes en el proceso de la acción popular. Antes bien, podría razonablemente admitirse que, por las características de la acción, los coadyuvantes no son idénticos a los coadyuvantes en un proceso ordinario en el cual se debaten intereses individuales. Lo anterior no apareja problema constitucional alguno.

### III. DECISION

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

#### RESUELVE

Primero. CONFIRMAR las sentencias del Juzgado Dieciocho civil del Circuito de Bogotá del 8 de abril de 2002 y de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá del 6 de mayo de 2002, que negaron la tutela presentada por Luis Miguel Sabogal Camargo.

Segundo. Infórmese de esta sentencia a T.V. Cable S.A.

Tercero. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver sentencias SU-047 de 1999, T-1625 de 2000, entre otras.

2 Artículo 13 de la Constitución Política.

3 . Las normas constitucionales se incorporan dentro del bloque normativo que orienta tal principio de legalidad, en la medida en que el artículo 4 Superior dispone que la Carta es norma de normas.

4 Sentencia T-231 de 1994.

5 Sentencia T-1031 de 2001.