

T-643-98

Sentencia T-643/98

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO-Suministro servicio de acueducto

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general sobre controversias contractuales

PRINCIPIO DE IGUALDAD MATERIAL-Alcance

DERECHO A LA IGUALDAD MATERIAL-Autorización municipal de instalación servicio de acueducto en local arrendado

ACCION DE TUTELA-Efectos interpartes

Peticionario: Matilde Tovar de Tamayo.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre 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, procede a revisar el proceso de tutela promovido por Carlos Arturo Cortés Trujillo, Personero Municipal de El Agrado (Huila) en representación de Matilde Tovar de Tamayo, contra el Municipio de El Agrado (Huila), con fundamento en lo establecido en los artículos 86 inciso 2 y 241-9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Los hechos.

1.1. El día 27 de diciembre de 1997 Matilde Tovar de Tamayo suscribió, con el Municipio de El Agrado (Huila), contrato de arrendamiento sobre un local comercial ubicado en la Galería Municipal.

1.2. Con fecha 27 de marzo de 1998, la arrendataria solicitó al Alcalde Municipal autorización para instalar en el inmueble los servicios públicos de acueducto y energía, y expresó estar dispuesta a sufragar los gastos que para ello fuesen necesarios.

1.3. El servicio de energía fue instalado por la Electrificadora del Huila, una vez se presentó la correspondiente solicitud.

1. Las pretensiones.

Pretende la demandante la tutela de los derechos a la igualdad, a los servicios públicos y al saneamiento ambiental, y que se ordene al municipio de El Agrado (Huila), en cabeza de su representante legal, la instalación del servicio de acueducto, previo el pago de los valores correspondientes.

II. ACTUACION PROCESAL.

1. Primera instancia.

El Juzgado Unico Promiscuo Municipal de El Agrado (H), mediante sentencia de 8 de mayo de 1998, negó la tutela, con fundamento en los siguientes argumentos:

A pesar de reconocer que el servicio de acueducto es una necesidad, y que otras personas que tienen locales en la misma galería obtuvieron permiso del Secretario de Planeación para instalarlo, como en el caso de Graciela Rojas de Méndez y de Raúl Duque Rodríguez, no por ello se está violando derecho fundamental alguno, porque la accionante suscribió un contrato con el municipio y aceptó todas sus cláusulas, entre ellas, las que le prohíben hacer mejoras locativas o modificaciones en las instalaciones de agua y luz, sin la previa autorización del Alcalde, debiendo responder por la observancia de los reglamentos que establezca la alcaldía, sobre horario, uso y manejo del local.

2. Segunda instancia.

El Juzgado Primero Penal del Circuito de Garzón (H), en sentencia del 10 de junio de 1998, revocó la de primera instancia y, en su lugar, concedió la tutela impetrada ordenando al

Alcalde de El agrado que en el término improrrogable de 48 horas hábiles, contados a partir de la notificación del fallo, dispusiera lo necesario con el fin de que se realizaran o facilitaran los trabajos de instalación de los servicios de agua al local de la accionante y a los demás inmuebles.

Fundamentó su decisión en los siguientes argumentos:

Se ha violado el derecho a la igualdad, porque “le compete al municipio velar porque se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios y es precisamente el señor Secretario de Planeación y Desarrollo Comunitario quien está expidiendo los permisos para la instalación de luz y agua a los locales ocupados por Graciela Rojas de Méndez y Raúl Duque Rodríguez, este último disfrutando ya de los servicios, mientras que la primera, como la accionante, tan solo del fluido eléctrico. No entendemos entonces el porqué de la negativa en este caso y el consentimiento de otros”.

Considera igualmente, que se le violan también a la accionante los derechos a la salud y al saneamiento ambiental, porque la prestación de los referidos servicios públicos es indispensable para la conservación de la vida y la salud, servicios cuya organización, dirección, reglamentación y suministro a todas las personas corresponde al Estado.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.

Se contrae a determinar si, pese a la existencia de una relación contractual entre la demandante y el municipio, es la acción de tutela la vía adecuada para obligar a éste a que disponga lo conducente para efectos de la instalación del servicio de acueducto en el inmueble arrendado.

2. La solución al problema jurídico.

2.1. Es evidente que la situación fáctica generadora de esta acción tiene su origen en un contrato de arrendamiento, celebrado entre el representante legal del municipio huilense de El Agrado y la demandante, en desarrollo del cual se entregó a la última un local comercial ubicado en la denominada “Galería” del mencionado municipio.

A términos del susodicho contrato el arrendador, la entidad municipal, entregó a la arrendataria el uso y goce del inmueble referido, para una destinación eminentemente mercantil, lo que implica su dotación con los servicios públicos indispensables, cuales son el acueducto, la energía eléctrica y el alcantarillado. En efecto, se aprecia que a términos de la cláusula octava del documento contentivo del contrato de arrendamiento, el costo de los respectivos servicios es de cargo de la arrendataria Matilde Tovar de Tamayo.

Es evidente, por consiguiente, que del entendimiento de las cláusulas del contrato se deduce que era obligación del municipio proporcionar al arrendatario los medios necesarios para el suministro de dichos servicios.

Como el local carece del servicio de acueducto, forzoso es concluir que el municipio incumplió, al menos parcialmente, las obligaciones que sobre el particular le correspondían.

2.2. En diferentes ocasiones la Corte se ha pronunciado en asuntos similares como el que ahora nos ocupa, en el sentido de que la acción de tutela es de carácter residual y que no puede utilizarse, en principio, para dirimir controversias estrictamente contractuales.

En efecto, en la sentencia T-605/951 de esta Sala se expresó:

“Por lo demás, la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de promover acción de tutela con miras a resolver controversias o diferencias surgidas entre partes con ocasión de la celebración o ejecución de contratos se ha orientado a no admitir, en principio, la procedencia de dicha acción, pues este tipo de conflictos tiene en el ordenamiento jurídico sus propios mecanismos de solución y no le es dable al juez de tutela desconocer el principio de la autonomía e independencia de las demás jurisdicciones (arts. 228 y 230 C.P.), lo cual tiene su fundamento y explicación en la circunstancia de que esta clase de controversias aluden básicamente a aspectos desprovistos, ordinariamente, de relevancia constitucional.

Sobre el punto vale la pena citar, entre otros, los siguientes apartes, contenidos en providencias de esta Corte:

“así las cosas, las diferencias surgidas entre las partes por causa o con ocasión de un contrato no constituyen materia que pueda someterse al estudio y decisión del juez por la vía de la tutela ya que, por definición, ella está excluida en tales casos toda vez que quien se considere perjudicado o amenazado en sus derechos goza de otro medio judicial para su

defensa: el aplicable al contrato respectivo según su naturaleza y de conformidad con las reglas de competencia estatuidas en la ley²”.

“El derecho fundamental objeto de una acción de tutela debe corresponder a una consagración expresa y positiva efectuada directamente por el Constituyente que decide reservar ámbitos de la persona de la intromisión estatal o establece prestaciones y garantías que se incorporan como situaciones activas de poder de los sujetos oponibles al mismo. No tienen ese origen y mal puede pretender conferírseles ese carácter, las situaciones subjetivas activas o pasivas derivadas de la concesión recíproca de facultades que intercambian entre sí las partes de un contrato y que constituyen su contenido. Si bien la contratación es una manifestación de la libertad contractual y el ordenamiento le brinda reconocimiento, dentro de ciertos límites, hasta el punto de imponer judicialmente su cumplimiento, no por ello los derechos derivados de la matriz del contrato -que no de la Constitución- adquieren rango constitucional”.

(...)

“La situación materia de la tutela, nacida al amparo de un contrato y regulada por éste, sólo tiene una relevancia constitucional genérica en el sentido de que la fuente pertinente para resolver la controversia es la regla contractual, la cual como toda fuente normativa debe interpretarse de conformidad con la Constitución, sin que por ello la misma o su presupuesto normativo adquieran carácter constitucional. Tampoco se está en presencia de una decisión judicial que en el caso planteado haya omitido una consideración constitucional fundamental que permita concederle al asunto relevancia constitucional directa como para ser avocada por esta Jurisdicción. De hecho, el demandante equivocó la Jurisdicción pues tratándose de un asunto puramente contractual ha debido acudir a la Jurisdicción ordinaria”.³

2.3. En un caso similar al presente, en el cual se desconocía la igualdad material del peticionario de la tutela, debido a que dentro de un programa de electrificación rural adelantado por el Municipio de Sucre (Santander), se excluyó a una finca de su propiedad, ubicada dentro del área de dicho programa, dijo esta Sala lo siguiente:

“El derecho fundamental a la igualdad y a no ser objeto de discriminación, que garantiza la Constitución Política, opera no sólo frente al legislador o frente al órgano judicial, sino ante la administración, a quien le corresponde hacer realidad el cumplimiento de los diferentes

cometidos estatales de naturaleza administrativa que le han sido asignados”.

“Ha señalado esta Corte, entre otras providencias, en la Sentencia C-013 de 1993, que el principio de la igualdad opera en el sentido real y no formal; en tal virtud, si bien no se permite regulación diferente a supuestos iguales o análogos, si es posible una diferente normación para situaciones distintas, en aras de lograr la igualdad material o real.”

“El principio de la igualdad se traduce en el derecho a que no se instauren o reconozcan excepciones o privilegios que excluyan a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias; de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de las hipótesis fácticas, según las diferencias plasmadas en ellas.”

“El principio de la igualdad material exige precisamente el reconocimiento de la variada gama de desigualdades que necesariamente se presentan entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, etc., dimensiones todas éstas que, en justicia, deben ser relevantes para el derecho, el cual al evaluarlas se encamina a diseñar la normatividad que razonablemente haga realidad la igualdad, aún cuando situaciones disímiles deben tener un trato diferenciado.”

“La administración, al desarrollar su actividad está sometida al principio de legalidad del Estado Social de Derecho (arts. 1º, 2º, 6º, 90, 121, 123, incisos 2º y 3º, 124 y 209 de la C.P.), y debe actuar para satisfacer los intereses públicos o sociales, de modo que se cumplan los cometidos estatales a ella encomendados por la Constitución y la ley, entre los cuales se cuenta la adecuada prestación de los servicios públicos, e igualmente, se respeten los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por el ordenamiento jurídico.”

“Los principios de igualdad e imparcialidad que rigen y orientan las actuaciones administrativas, según el art. 209, se traducen en hacer realidad no sólo la igualdad jurídica, sino la igualdad material; en tal virtud, la administración cuando acomete el desarrollo de una actividad material, vgr. la construcción de una obra, la organización y funcionamiento de un servicio público, o el suministro de determinadas prestaciones, o la creación de especiales condiciones de estímulo de ayuda a los particulares, o de mejoramiento de la calidad de vida de los administrados, debe dar un trato igualitario a todos los destinatarios de su acción, que se encuentren materialmente en igualdad de situaciones, y abstenerse por lo tanto, de

establecer diferenciaciones en el trato, que no respondan a hechos o circunstancias que, en forma objetiva, fundada y razonable, lo justifiquen. De no actuar así, la administración no sólo viola los referidos principios, sino que incurre en discriminaciones injustificadas o irrazonables, contrarias a la idea de justicia y a la vigencia de un orden justo (preámbulo y arts. 1° y 2° de la C.P.). “

2.4. Es preciso considerar ahora, si en el presente caso, se ha violado el derecho a la igualdad; en tal virtud, estima la Sala lo siguiente:

a) Según los antecedentes que obran en autos, el servicio de acueducto lo presta directamente el Municipio.

b) Aunque el Alcalde Municipal se ha negado a autorizar el servicio de acueducto, aduciendo la necesidad de llegar a un acuerdo relativo al pago de los correspondientes gastos por la arrendataria, es lo cierto, que la demandante expresamente le ha manifestado su voluntad de sufragarlos. Por tal razón, no se encuentra razonable la conducta asumida por dicho funcionario.

c) El Municipio no ha dado un trato igualitario a la demandante, con respecto a los demás arrendatarios de locales en La Galería; en efecto, con respecto a otros locales arrendados el Alcalde, por conducto de la oficina de Planeación, otorgó autorización para la instalación del servicio de acueducto; tal es el caso de los locales de Graciela Rojas de Méndez y Raúl Duque.

d) Si bien existe incumplimiento del Municipio en relación con lo estipulado en el contrato, cuestión que podía ser ventilada ante la justicia ordinaria, la realidad es que existe un elemento adicional a dicho incumplimiento, que tiene relevancia constitucional, como es la circunstancia de que el municipio en relación con la prestación del servicio público de acueducto ha dado un tratamiento desigual a usuarios que se encuentran dentro de una misma situación, es decir, la de ser acreedores o tener derechos al referido servicio. Por consiguiente, se le ha desconocido a la actora su derecho a la igualdad material.

e) De los antecedentes analizados se deduce, además, que la negativa del Alcalde a autorizar el servicio de acueducto en el local de la accionante obedece, a la velada intención de presionar a la demandante para que restituya el inmueble arrendado, lo cual le solicitó

expresamente, para poder destinarlo al funcionamiento del Juzgado Municipal de la localidad. De este modo, se confirma aún mas el trato discriminatorio dado por la Alcaldía a la demandante.

2.5. Por las razones expuestas, la Sala modificará la sentencia de segundo grado, emitida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Garzón, en el sentido de confirmar la decisión de tutela en cuanto dice relación con el amparo concedido a Matilde Tovar de Tamayo, y revocar la orden impartida en relación con la instalación del servicio de acueducto a los demás ocupantes de locales en La Galería.

La referida modificación se justifica, en atención a que la tutela es un mecanismo que se activa exclusivamente a título individual y la decisión que se adopta tiene efectos entre las partes que concurrieron al proceso y no generales, esto es, en relación con otras personas que eventualmente puedan encontrarse en la misma situación.

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:

Primero. MODIFICAR el ordinal segundo de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Garzón (Huila), el 10 de junio de 1998, en el sentido de confirmar el fallo de tutela únicamente en relación con la demandante Matilde Tovar de Tamayo. En consecuencia, se revoca la orden impartida en favor de los demás ocupantes de locales en La Galería del Municipio de El Agrado (Huila).

Segundo. LIBRENSE, por la Secretaría General de esta Corporación, las comunicaciones 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. Antonio Barrera Carbonell.

2 Sentencia T-594/92. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sentencia T-240/93. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.