

C-088-16

Sentencia C-088/16

CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Restitución de inmueble arrendado/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE PROCESO DE RESTITUCION DE INMUEBLE ARRENDADO-Inhibición por carencia actual de objeto por derogación y el incumplimiento de requisitos exigidos del concepto de la violación de la Constitución

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONAL-Deber de argumentación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Falta de competencia de la Corte Constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Excepción a la falta de competencia de la Corte Constitucional por comprobación de efectos ultractivos de norma demandada/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Ultractividad de normas jurídicas

Referencia: expediente D-10877

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 35 (parcial) de la Ley 820 de 2003 y 384 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Diana Dimelza Torres y otro

Magistrado Ponente:

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Diana Dimelza Torres y Andrés David Salamanca Mejía presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 35 (parcial) de la Ley 820 de 2003 y 384 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto del 10 de julio de 2015 la demanda fue inadmitida, “por estar fundada en la apreciación subjetiva de los actores, si se tiene en cuenta que refieren una interpretación inconstitucional del texto, pero no aportan pruebas sobre tal interpretación, limitan sus afirmaciones a expresar que diariamente este dispositivo es aplicado de una determinada manera, citan jurisprudencia de la Corte elaborada con ocasión de acciones de tutela o casos de control de constitucionalidad concreto, los cuales difieren en su naturaleza de los

asuntos de control abstracto. En esta medida las razones de la demanda carecen de especificidad y pertinencia, según lo dispuesto en la sentencia C-1052 de 2001". Agregó el Despacho: "Se demanda el texto por lo que no dice, es decir, se trata de una pretensión fundada en la omisión del legislador. Esta clase de demanda impone una especial carga argumentativa para el accionante".

Presentado oportunamente el escrito de corrección y aplicando el principio *pro actione*, la demanda fue admitida el cuatro (4) de agosto de 2015. Mediante providencia de esta fecha, el Magistrado Sustanciador dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Defensoría del Pueblo; iv) invitar a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Santo Tomás de Bogotá, de Antioquia, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda, del Norte, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Cámara de Comercio de Bogotá, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, al Centro de Derecho-Justicia y Sociedad -Dejusticia-, a la Confederación Colombiana de Consumidores, a la Cámara de Comercio de Bogotá, a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá y a la Asociación para el Fomento y Desarrollo Inmobiliario.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de los dos preceptos, subrayando los apartes demandados:

"LEY 820 DE 2003[1]

Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones.

(...)

ARTÍCULO 35[2]. En todos los procesos de restitución de tenencia por arrendamiento, cualquiera que fuere la causal invocada, el demandante podrá pedir, desde la presentación de la demanda o en cualquier estado del proceso, la práctica de embargos y secuestros sobre bienes del demandado, con el fin de asegurar el pago de los cánones de arrendamiento adeudados o que se llegaren a adeudar, de cualquier otra prestación económica derivada del contrato, del reconocimiento de las indemnizaciones a que hubiere lugar y de las costas procesales.

Los embargos y secuestros podrán decretarse y practicarse como previos a la notificación del auto admisorio de la demanda a la parte demandada.

En todos los casos, el demandante deberá prestar caución en la cuantía y en la oportunidad que el juez le señale, para responder por los perjuicios que se causen con la práctica de

dichas medidas.

La parte demandada, podrá impedir la práctica de medidas cautelares o la cancelación y levantamiento de las practicadas, mediante la prestación de caución en la forma y en la cuantía que el juez le señale, para garantizar el cumplimiento de la sentencia.

Las medidas cautelares practicadas se levantarán si se absuelve al demandado, o si el demandante no formula demanda ejecutiva en el mismo expediente dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, para obtener el pago de los cánones adeudados, las costas, perjuicios o cualquier otra suma derivada del contrato o de la sentencia. Si en esta se condena en costas, el término se contará desde la ejecutoria del auto que las apruebe; y si hubiere sido apelada, desde la notificación del auto que ordene obedecer lo dispuesto por el superior”.

“LEY 1564 DE 2012[3]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

(...)

ARTÍCULO 384. RESTITUCIÓN DE INMUEBLE ARRENDADO. Cuando el arrendador demande para que el arrendatario le restituya el inmueble arrendado se aplicarán las siguientes reglas:

...

7. Embargos y secuestros. En todos los procesos de restitución de tenencia por arrendamiento, el demandante podrá pedir, desde la presentación de la demanda o en cualquier estado del proceso, la práctica de embargos y secuestros sobre bienes del demandado, con el fin de asegurar el pago de los cánones de arrendamiento adeudados o que se llegaren a adeudar, de cualquier otra prestación económica derivada del contrato, del reconocimiento de las indemnizaciones a que hubiere lugar y de las costas procesales”.

III. LA DEMANDA

Según los demandantes, los textos atacados encierran la posibilidad de decretar embargos y secuestros desde la presentación de la demanda de restitución, inclusive en el supuesto de que existan serias dudas sobre la existencia del contrato. Estiman que se da una interpretación inconstitucional de los segmentos demandados si se permite la adopción de medidas cautelares cuando dentro del proceso judicial se dan serias dudas sobre la existencia o vigencia del contrato de arrendamiento y que sean razonablemente alegadas por el demandado o constatadas por el juez.

Solicitan los accionantes la declaratoria de constitucionalidad condicionada en el entendido que tales medidas cautelares no proceden en todos los procesos de restitución de tenencia

por arrendamiento sino sólo en aquellos procesos que estén desprovistos de dudas sobre la existencia del contrato, es decir, casos en los cuales no se discuta la existencia del contrato.

Recuerdan que el artículo 35 de la Ley 820 de 2003 fue demandado y la Corte en sentencia C-670 de 2004 declaró constitucional la expresión “en todos los procesos de restitución de tenencia por arrendamiento, cualquiera que fuere la causal invocada”, pero señalan los demandantes que esta sentencia nada tiene que ver con su pretensión por no guardar relación con los argumentos actuales.

Consideran que se impone una carga desproporcionada sobre el demandado al permitir que desde la presentación de la demanda se puedan pedir embargo y secuestro de bienes sabiendo que el derecho del demandante está en discusión dándole preferencia a su pretensión como si se tratara de un proceso ejecutivo.

IV. INTERVENCIONES

Instituciones estatales

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Pide a la Corte que se inhiba y en subsidio que declare exequible el texto demandado. El vocero del Ministerio cree que se está frente a una proposición jurídica con argumentos confusos e incompletos que no desarrollan las razones por las cuales el segmento atacado resulta inconstitucional, sino que la pretensión está soportada en aspectos casuísticos solucionados por la Corte mediante fallos de tutela en los cuales se ha analizado las dudas que se presentan en los procesos ejecutivos frente a la existencia del contrato de arrendamiento y que pese a estas el juez de conocimiento procede a practicar las medidas cautelares cuando los demandados en un proceso de restitución de inmueble arrendado han incurrido en mora en el pago de los cánones.

Recuerda que la Corte ha señalado que a pesar de establecerse las citadas cargas probatorias impuestas a los arrendatarios demandados en los artículos 2º y 3º del párrafo 2º del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil, no encuentra procedente su aplicación, “como resultado de la utilización de la excepción de inconstitucionalidad sino que por el contrario obedece a razones de justicia y equidad”. Señala el representante del Ministerio que se demandan textos que no hacen parte integral de los cuerpos normativos, por lo cual los cargos son subjetivos, es decir, resultan no ser ciertos, concretos ni específicos.

Comenta que los argumentos de la demanda están basados en una supuesta desproporcionalidad e irrazonabilidad resultante de la aplicación de las medidas cautelares de embargo y secuestro en los procesos declarativos, pasando por alto las previsiones del artículo 590 del Código General del Proceso, según el cual las medidas cautelares proceden sólo frente al pago de perjuicios en casos de responsabilidad civil contractual o extracontractual, pero que previamente debe coexistir necesariamente una sentencia en primera instancia que haya resultado favorable al demandante, haciendo posible que tanto el demandado como el demandante pueden constituir cauciones a efectos de prevenir la

imposición de las medidas cautelares, obtener su levantamiento o lograr que sean decretadas, razón por la cual las razones de la demanda carecen de certeza.

Agrega el interviniente que los accionantes no exponen criterios ciertos sino que infieren a partir de fallos de tutela una presunta inconstitucionalidad que no corresponde al texto demandado. Además, en los argumentos expuestos no hay elementos suficientes y convincentes que demuestren la inexecutable alegada.

En defensa de la constitucionalidad de los segmentos atacados expone que éstos responden a la libertad que le asiste al legislador de definir discrecionalmente los procedimientos jurisdiccionales y los modelos procesales en desarrollo del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia. Señala que las expresiones demandadas no se aplican de forma irracional y automática sino que lo hacen los jueces de acuerdo con las características de cada caso concreto, luego de un proceso hermenéutico sobre las disposiciones vigentes.

2. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Solicita se declare la executable de los apartes demandados. Considera que se trata de apreciaciones subjetivas de los demandantes en la medida que los textos no resultan violatorios del artículo 29 superior.

La demanda no cumple con todas las exigencias, entre ellas explicar las razones por las cuales la norma acusada desconoce preceptos superiores; sin este elemento el juez de constitucionalidad no puede resolver al no contar con la posibilidad de crear razones propias. La demanda no recae sobre un texto real sino sobre una deducción elaborada por los accionantes.

3. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

En concepto de la interviniente los segmentos impugnados son executables, por cuanto la posibilidad de decretar medidas cautelares debe estar precedida de la acreditación del contrato de arrendamiento y de la condición de arrendador de quien solicita la medida, ya que en caso contrario, sino se tiene la calidad que exige el artículo 384 dentro del proceso, el juez civil no podrá ordenar la afectación de bienes de un tercero de quien no se tiene certeza respecto de su condición de arrendatario.

Explica que el Código General del Proceso regula las medidas cautelares innominadas que pueden ser decretadas por el juez, actuación que requiere: 1) la existencia cierta de amenaza o vulneración del derecho que surge de un contrato de arrendamiento debidamente celebrado; 2) la llamada apariencia de buen derecho, es decir, la fundamentación para que el juez colija que quien lo reclama efectivamente es titular del derecho a la restitución de un inmueble; 3) la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida cautelar solicitada.

Para la interviniente, el legislador quiso dar relevancia al principio de nueva fe del demandante, principio que se materializa al señalar como parte demandada a quien realmente tiene la condición de arrendatario y estimar razonada y fundadamente el monto

de las pretensiones. Señala que el juez en el nuevo código general del proceso tiene el deber de velar porque no se afecten injustificadamente derechos patrimoniales de terceros que no tienen la condición de arrendatarios.

Instituciones Académicas

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Solicita que se declaren inexecutable los apartes demandados. En su criterio, las medidas cautelares de embargo y secuestro dentro de un proceso de restitución de tenencia de inmueble arrendado no proceden en los casos en que el demandado alegue como excepción la inexistencia del contrato de arrendamiento, por faltar el supuesto básico para su decreto y práctica. Agrega que en los procesos declarativos no proceden desde el principio las medidas cautelares por ser propias de los procesos de ejecución, salvo en casos excepcionales.

Explica que este procedimiento tuvo origen en la ley 820 de 2003, aplicable a los contratos de arrendamiento de vivienda urbana sometida a control de constitucionalidad varias veces, específicamente su artículo 35 respecto del cual fue expedida la sentencia C-670 de 2004, que definió aspectos referidos a las medidas cautelares en el proceso de restitución de inmueble arrendado precisando que su procedencia no es únicamente para asegurar el pago de los cánones adeudados, sino también que la solicitud de medidas cautelares debe ser sustentada por el demandante y guardar armonía con sus pretensiones, correspondiendo al juez determinar si procede su decreto, mediante una providencia interlocutoria susceptible de los recursos respectivos, funcionario que deberá determinar la cuantía de la caución que deberá ser suficiente para responder por los perjuicios que tales medidas puedan causar al demandado.

2. Universidad Javeriana

Pide a la Corte que se inhiba para fallar. Considera que los accionantes, al corregir la demanda, no cumplieron con los presupuestos mínimos para que la Corte pueda pronunciarse. Frente a la acusación contra el artículo 35 de la Ley 820 de 2003, derogado por el artículo 626, literal C de la Ley 1564 de 2012, recuerda el interviniente que sólo procede su examen cuando aún está produciendo efectos jurídicos y el demandante logra demostrar a la Corte Constitucional que este fenómeno se presenta. El actor se limitó a afirmar que debido a que el Código General del Proceso no está vigente en su totalidad, las derogatorias que contiene no han operado, por lo que el artículo 35 seguiría vigente. Al no probar el demandante que el artículo 35 continúa produciendo efectos jurídicos, la demanda es inepta.

En cuanto a la petición de constitucionalidad condicionada respecto del artículo 384 de la Ley 1564 de 2012, la Corte debe inhibirse por cuanto la demanda no cumple los requisitos mínimos previstos en el Decreto 2067 de 1991, teniendo en cuenta que después de inadmitida la demanda los accionantes insistieron en fundar sus pretensiones en la interpretación según la cual la expresión demandada “aboga por el decreto de medidas cautelares, aun cuando no exista certeza sobre la existencia del contrato de arrendamiento”.

Señala que la norma en su sentido literal permite al demandante pedir la práctica de medidas cautelares, pero no aboga por la práctica de las mismas cuando existan dudas respecto de la existencia del contrato ni sugiere o impone al juez actuar de tal manera. Por tanto, las razones no son ciertas por no atacar una proposición jurídica real y existente, sino producto de la interpretación del demandante.

3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas. Estima que los cargos no edifican una vulneración del derecho al debido proceso, ya que en esta clase de asuntos no basta que el demandante solicite las medidas cautelares o cualquier otra procedente inclusive innominada, tampoco basta que el demandante la solicite y preste caución, ya que de acuerdo con las normas generales sobre la materia deben cumplirse otros requisitos.

Así, el artículo 590 del Código General del Proceso, aplicable a todas las situaciones cobijada por el texto demandado, prevé que “el juez apreciará la legitimación o interés para actuar de las partes y la existencia de la amenaza o la vulneración del derecho y tendrá en cuenta la apariencia de buen derecho, como también la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida y, si lo estimare procedente, podrá decretar una menos gravosa o diferente de la solicitada”. Explica el interviniente que esta norma tiene una estructura imperativa al no permitir al juez grado de disponibilidad alguno, por ejemplo, si existen o no bases razonables para dudar sobre la eficacia del contrato de arrendamiento del que se deriva la tenencia que se desea recuperar. En suma, el 590 obliga al juez a abstenerse de decretar medidas cautelares cuando no haya verosimilitud del derecho.

Explica que el juez al decretar embargos y secuestros en los procesos de restitución de tenencia por arrendamiento, no debe limitarse a verificar si el demandante solicita o no la práctica de estas cautelas, ya que está obligado a estudiar la apariencia de buen derecho del demandante y el riesgo de que la demora en el resultado pueda generar consecuencias negativas contra la parte actora.

Por lo anterior, asegura el interviniente, son desacertadas las interpretaciones hechas por los accionantes ya que pasan por alto que además del embargo y secuestro de bienes, el juez puede decretar medidas cautelares innominadas, más o menos gravosas que las primeras, debiendo verificar si las pretensiones tienen apariencia de verosimilitud.

4. Universidad Libre

Este centro académico solicita que se declare exequible el texto demandado. Estima que el actor desconoce el principio constitucional de buena fe en tanto los intervinientes en un negocio jurídico deben observarlo, presumiendo que los sujetos de toda relación jurídica se ciñen a la veracidad y a la honradez en su accionar. Para el interviniente, los argumentos de los demandantes carecen de la entidad suficiente por cuanto el Código General del Proceso sanciona severamente la mala fe y la temeridad en su artículo 79.

Solicitar una medida cautelar como la regulada en las normas impugnadas, sin existir un contrato de arrendamiento, constituiría un caso de mala fe y de temeridad, quedando a

criterio del juez determinar las sanciones respectivas.

Dentro del proceso de restitución de inmueble arrendado existe la posibilidad de decretar medidas cautelares, incluso antes de la notificación del auto admisorio de la demanda, pero además ordena la prestación de caución a favor del demandado para garantizar los posibles perjuicios que se llegaren a ocasionar con el decreto y práctica de las mismas. Además, el demandado puede oponerse a la práctica de las medidas con la prestación de la caución en el monto y condiciones que el juez determine.

6. Universidad Santo Tomás

Solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas. Analiza la omisión legislativa y la violación del derecho al debido proceso. En cuanto a lo primero recuerda la jurisprudencia acerca de la materia para indicar que en el presente caso no se está frente a una omisión puesto que en el proceso de restitución de inmueble arrendado no se excluye ningún ingrediente normativo con vocación de producir efectos jurídicos negativos sobre un grupo excluido de la regulación legal, por cuanto los textos explican que el demandante está en la obligación de garantizar el pago de los perjuicios derivados de su actuación, que comprometan los derechos del demandado.

Señala que este proceso se encuentra amparado por las cláusulas generales de los procesos declarativos y que al interior del código general del proceso están reguladas las medidas cautelares respecto de éstos, por lo cual la realidad fáctica de los demandantes no se vería afectada con la constitucionalidad condicionada que solicitan.

En cuanto al debido proceso señala que los textos acusados no lo comprometen porque tanto los intereses del demandado como los del demandante están protegidos, los del primero a través del pago de daños y perjuicios a que se obliga a cualquier demandante que accione el sistema judicial basado en una pretensión falsa, como la de querer hacer pasar por arrendamiento una relación jurídica diferente, y las del demandante pudiendo asegurar el pago de lo debido y la restitución del inmueble mediante el ejercicio de medidas cautelares que no comprometen los derechos fundamentales de la contra parte.

7. Universidad del Rosario

Pide a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada. Considera que en aquellos supuestos en que hay serias dudas sobre la existencia del contrato de arrendamiento, debe excluirse el decreto y práctica de las medidas cautelares reguladas en las disposiciones demandadas. Estima que no hay simetría cuando el demandado en un proceso de estos discute la existencia del presunto contrato y para ser oído no tiene que efectuar las consignaciones de que trata el artículo 424 de Código de Procedimiento Civil, pero sí debe soportar la práctica de medidas cautelares de la mayor entidad como son el embargo y secuestro.

En su opinión una cosa es que se permita desde la formulación de la demanda el embargo y secuestro de bienes, y otra muy diferente que mientras se decide la causa se conserve la materialización de esas medidas a pesar de que al integrarse el contradictorio el demandado niegue la existencia del contrato esgrimido en su contra.

Intervención ciudadana

1. Martha Ibeth Bermúdez Rodríguez

Coadyuva la demanda. En su criterio, las medidas cautelares están sometidas al principio de taxatividad conforme al cual sólo operan en los casos señalados expresamente por el legislador. Por tanto, el juez no puede aplicar a un proceso judicial una medida cautelar que no esté señalada por la ley. Los textos demandados propugnan por una aplicación absoluta de los embargos y secuestros dentro del proceso de restitución de inmueble arrendado, sin considerar si tales medidas pueden llegar a afectar el derecho de defensa u otro tipo de garantías procesales.

Estima que las normas atacadas no dan oportunidad al juez de abstenerse de decretar las cautelares cuando las encuentre irrazonables o desproporcionadas, porque las normas no le dan esta posibilidad, mientras existen otros preceptos que sí lo facultan para estudiar la razonabilidad de las medidas antes de decretarlas, como ocurre con el artículo 590 del Código General del Proceso que concede tal facultad al juez.

2. Cámara de Comercio de Bogotá

Manifiesta la entidad que no emite concepto porque el asunto bajo examen no es de su competencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público pide a la Corte inhibirse por carencia actual de objeto, o en segundo lugar que se declare exequible el texto demandado. Empieza por recordar que el artículo 35 de la Ley 820 de 2003 fue derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012, razón para pedir a la Corte que se inhiba por carencia actual de objeto, toda vez que la norma no está vigente ni puede tener efectos en el presente.

Respecto del artículo 384 de la Ley 1564 de 2012, considera el Jefe del Ministerio Público que no existe justificación para que aun en aquellos procesos en los que se discuta la existencia del contrato de arrendamiento de bien inmueble cuya tenencia se busca restituir, el demandante no pueda solicitar el decreto de medidas cautelares o preventivas con el fin de garantizar la efectividad de la sentencia. Recuerda que el demandante deberá prestar caución para responder por los perjuicios que se le causen al demandado con la práctica de las medidas.

Cita la sentencia C-670 de 2004 para sustentar la exequibilidad del texto impugnado, señalando que su finalidad es proteger los derechos económicos del demandante en todos los procesos de restitución de tenencia por arrendamiento, a través de las medidas cautelares de embargo y secuestro sobre bienes del demandado, aun cuando se discuta la existencia del contrato de arrendamiento, para efectos de lo cual se exige que el demandante preste caución en la cuantía y la oportunidad que el juez señale a fin de responder por los perjuicios que se causen con la práctica de las medidas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Aptitud de la demanda

Como lo ha expuesto la Corte, al presentar el concepto de violación, el actor debe exponer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Este Tribunal, refiriéndose al contenido de los argumentos aptos para incoar la acción de inconstitucionalidad ha expresado:

“La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes[4]. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”[5].

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”[6], no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente[7] “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”[8] e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda[9]. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”[10].

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”[11]. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”[12] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad[13].

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[14] y doctrinarias[15], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”[16]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[17], calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”[18] a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”[19].

2.1. La demanda es interpuesta contra una expresión perteneciente al artículo 35 de la Ley 820 de 2003. Esta norma fue derogada por el artículo 626, literal C de la Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el código general del proceso y se dictan otras disposiciones”. Allí se dijo:

“ARTÍCULO 626. DEROGACIONES. Deróguense las siguientes disposiciones:

...

c) A partir de la entrada en vigencia de esta ley, en los términos del numeral 6 del artículo 627, queda derogado el Código de Procedimiento Civil expedido mediante los Decretos números 1400 y 2019 de 1970 y las disposiciones que lo reforman; el Decreto número 508 de 1974; artículos 151, 157 a 159, las expresiones “mediante prueba científica” y “en atención a lo consagrado en la Ley 721 de 2001” del 214 la expresión “En el respectivo proceso el juez establecerá el valor probatorio de la prueba científica u otras si así lo considera” del 217, 225 al 230, 402, 404, 405, 409, 410, la expresión “mientras no preceda” y los numerales 1 y 2 del artículo 757, el 766 inciso final, y 1434 del Código Civil;

artículos 6o, 8o, 9o, 68 a 74, 804 inciso 1o, 805 a 816, 1006, las expresiones “según las condiciones de la correspondiente póliza” y “de manera seria y fundada” del numeral 3 del artículo 1053, y artículos 2027 al 2032 del Código de Comercio; artículo 88 del Decreto número 1778 de 1954; artículos 11, 14 y 16 a 18 de la Ley 75 de 1968; artículo 69 del Decreto número 2820 de 1974; el Decreto número 206 de 1975; artículo 25 de la Ley 9ª de 1989; artículo 36 del Decreto número 919 de 1989; el Decreto número 2272 de 1989; el Decreto número 2273 de 1989; el Decreto número 2303 de 1989; artículos 139 al 147 y 320 a 325 del Decreto-ley 2737 de 1989; la expresión “Los procesos de disolución y liquidación de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, se tramitará por el procedimiento establecido en el Título XXX del Código de Procedimiento Civil y serán del conocimiento de los jueces de familia, en primera instancia” del artículo 7o y 6º párrafo de la Ley 54 de 1990; artículos 10, 11, 21, 23, 24, 41, 46 al 48, 50, 51, 56 y 58 del Decreto número 2651 de 1991; artículos 7o y 8o de la Ley 25 de 1992; artículos 24 al 30, y 32 de la Ley 256 de 1996; artículo 54 inciso 4o de la Ley 270 de 1996, el artículo 62 y 94 de la Ley 388 de 1997; artículos 2o a 6o, 9o, 10 al 15, 17, 19, 20, 22, 23, 25 a 29, 103 y 137 de la Ley 446 de 19982 ; artículos 43 a 45 de la Ley 640 de 2001; artículo 49 inciso 2o, el párrafo 3o del artículo 58, y la expresión “Será aplicable para efectos del presente artículo, el procedimiento consagrado en el artículo 194 del Código de Comercio o en las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen” del artículo 62 inciso 2o de la Ley 675 de 2001; artículos 7o y 8o de la Ley 721 de 2001; la Ley 794 de 2003; artículos 35 a 40 de la Ley 820 de 2003; el artículo 5o de la Ley 861 de 2003; artículo 111 numeral 5 Ley 1098 de 2006; artículo 25 de la Ley 1285 de 2009; artículos 40 a 45 y 108 de la Ley 1306 de 2009; artículos 1 a 39, 41, 42, 44, 113, 116, 117, 120 y 121 de la Ley 1395 de 2010; el artículo 80 de la Ley 1480 de 2011; y las demás disposiciones que le sean contrarias”.

2.2. Resulta claro, de acuerdo con el texto subrayado, que el artículo 35 de la Ley 820 de 2003 fue derogado. Por tanto, esta Sala entiende que la norma, en principio, no está produciendo efectos jurídicos. Además, los accionantes no asumieron la carga argumentativa encaminada a poner en evidencia ante este Tribunal que la disposición demandada está produciendo efectos de manera ultractactiva, con lo cual se podría dar el control de constitucionalidad.

Por el contrario, se limitaron a cuestionar la validez de la disposición demandada, a sabiendas de su derogatoria. Esta decisión tiene fundamento en el artículo 6º, inciso cuarto del Decreto 2067 de 1991, que prevé que se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiera hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente.

2.3. La Corte carece de competencia para examinar disposiciones que no hacen parte del sistema jurídico por haber sido expresamente derogadas por la simple razón que esos preceptos han sido excluidos del ordenamiento jurídico y solo son aquellas normas con fuerza material de ley las que pueden ser objeto de control de constitucionalidad. Al respecto, en el Auto 089 de 2013 se dijo:

“La excepción a esta regla es la comprobación acerca de efectos ultractivos del precepto correspondiente. Así, en los casos que se compruebe que a pesar de la derogatoria de la

norma acusada, esta sigue surtiendo efectos debido a que regula situaciones jurídicas vigentes al momento de interposición de la demanda, es procedente adelantar el control en sede judicial de la disposición. Sobre la ultraactividad de normas jurídicas en tanto hipótesis excepcional de admisibilidad del control de constitucionalidad, la Sala ha señalado que “la jurisprudencia reiteradamente ha sostenido que la sustitución o derogatoria de una norma no es por sí misma motivo o causa para el rechazo de la demanda o para que la Corte profiera un fallo inhibitorio; lo anterior por cuanto la norma puede encontrarse produciendo efectos jurídicos, o llegar a producirlos en el futuro, por lo cual puede ser necesario un pronunciamiento de mérito. (...) Así pues, si la Corte ha considerado que mantiene competencia para conocer y decidir demandas de inconstitucionalidad dirigidas en contra de disposiciones que han perdido vigencia mas no eficacia, es decir que siguen produciendo efectos jurídicos a pesar de haber sido derogadas o sustituidas, con mayor razón debe ejercer control de constitucionalidad sobre aquellas normas acusadas que se encuentren vigentes en el ordenamiento, y que son susceptibles de empezar a producir efectos jurídicos en cualquier momento, a partir de su reglamentación administrativa.”

3. De otro lado, el artículo 384 de la Ley 1564 de 2012, que sí se encuentra vigente y produciendo efectos jurídicos, en su aparte impugnado establece:

“ARTÍCULO 384. RESTITUCIÓN DE INMUEBLE ARRENDADO. Cuando el arrendador demande para que el arrendatario le restituya el inmueble arrendado se aplicarán las siguientes reglas:

(...)

7. Embargos y secuestros. En todos los procesos de restitución de tenencia por arrendamiento, el demandante podrá pedir, desde la presentación de la demanda o en cualquier estado del proceso, la práctica de embargos y secuestros sobre bienes del demandado, con el fin de asegurar el pago de los cánones de arrendamiento adeudados o que se llegaren a adeudar, de cualquier otra prestación económica derivada del contrato, del reconocimiento de las indemnizaciones a que hubiere lugar y de las costas procesales”. (Lo subrayado es objeto de la demanda).

Los demandantes consideran que el segmento impugnado es inexecutable porque omite condicionar las medidas cautelares de embargo y secuestro a la demostración de la existencia de un contrato de arrendamiento. Para ellos, si existen serias dudas sobre la existencia del contrato, no debe proceder la medida cautelar. Invocan como norma vulnerada el artículo 29 de la Constitución.

3.1. La demanda que en esta ocasión estudia la Corte Constitucional está fundada en la apreciación subjetiva de los actores. Su argumento se centra en una posible interpretación del texto, limitándose a señalar la inconstitucionalidad de la lectura que hacen de la norma, pero sin aportar prueba alguna de que dicha interpretación en efecto esté produciendo efectos en el sistema jurídico. En el sentido de lo anterior, limitan sus afirmaciones a expresar -sin concreción alguna- que diariamente este dispositivo es aplicado de una determinada manera. Por lo demás, citan jurisprudencia de la Corte elaborada con ocasión de acciones de tutela o casos de control de constitucionalidad concreto, los cuales difieren en su naturaleza de los asuntos de control abstracto. En esta medida las razones de la

demanda carecen de certeza y pertinencia, según lo dispuesto en la sentencia C-1052 de 2001.

3.2. Los actores adicionalmente solicitan a este Tribunal la constitucionalidad condicionada de la norma demandada. Según se ha reiterado en la sentencia C-020 de 2015, esta petición requiere:

“5.1. En primer lugar es necesario definir si hay un cargo de inconstitucionalidad planteado en términos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Este es un presupuesto imprescindible de competencia de la Corte en el control constitucional de las leyes ordinarias (CP art 241 num 4). La jurisprudencia ha considerado por lo mismo que incluso las demandas que se orientan a solicitar la exequibilidad condicionada de una norma pueden ser estudiadas y resueltas de fondo, si proponen un cargo apto de inconstitucionalidad. En concordancia con esto, la Corte ha sostenido por ejemplo en la sentencia C-149 de 2010 que “cuando el actor fundamenta su pretensión en un cargo de inconstitucionalidad que cumple con todos los requisitos legales y jurisprudenciales, no cabe declarar la ineptitud sustantiva de la demanda en razón a que la pretensión se oriente a obtener una sentencia de exequibilidad condicionada”.

Así las cosas, la jurisprudencia ha establecido que el actor, además de cumplir con los requisitos generales de admisibilidad, tiene la carga de demostrar que la norma sólo será exequible a partir de una determinada lectura y aplicación. El deber de argumentación se incrementa y ha de estar desprovisto de todo parecer subjetivo o personal, como también deberá estar alejado de hipótesis concebidas para que el operador judicial de cada caso, en ejercicio de su autonomía, resuelva sobre los litigios que le son sometidos. Lo anterior refuerza la falta de certeza y pertinencia de la demanda en estudio.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda presentada contra los artículos 35 (parcial) de la Ley 820 de 2003 y 384 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el código general del proceso y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Diario oficial No. 45.244 del 10 de julio de 2003.

[2] Este artículo fue derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012.

[3] Diario oficial No. 48.489 del 12 de julio de 2012.

[4] Cfr., entre varios, el auto de Sala Plena 244 de 2001. En dicha oportunidad la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

[5] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

[6] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993. Estudió la Corte en aquella ocasión

la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996.

[7] Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001. La Corte también se inhibió de conocer la demanda contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

[8] Sentencia C-504 de 1995. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

[9] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000, C-1516 de 2000 y C-1552 de 2000.

[10] En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996, C-1048 de 2000 y C-011 de 2001, entre otras.

[11] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

[12] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000), C-177 de 2001, entre varios pronunciamientos.

[13] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

[14] Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

[15] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales.

No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

[16] Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

[17] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995. Este fallo que se encargó de estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

[18] Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996, C-357 de 1997, C, 374 de 1997 se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000, C-040 de 2000, C-645 de 2000, C-876 de 2000, C-955 de 2000, C-1044 de 2000, C-052 de 2001, C-201 de 2001.

[19] Sentencia C-1052 de 2001.