

Sentencia C-181/05

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos para proferir fallo de fondo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos del concepto de violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad para definir si reúne los requisitos de procedibilidad

Interpretando el contenido del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha dejado claro que, en principio, es en el Auto a través del cual se decide sobre la admisibilidad de la demanda, el momento oportuno para definir si la acción de inconstitucionalidad cumple o no con los requisitos de procedibilidad a los que se ha hecho expresa referencia. Sin embargo, bajo la consideración que ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la demanda, realizada únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, también resulta jurídicamente admisible que la Corte en Pleno lleve a cabo el análisis de procedibilidad en la Sentencia, una vez evalúe, además de la acusación, la opinión de los distintos intervinientes y el concepto del Ministerio Público.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Finalidad de la constitución de garantía que avale el pago de servicios públicos domiciliarios

Lo que quiso el legislador fue lograr un mayor grado de justicia y equidad en los contratos de arrendamiento, liberando al arrendador y al bien arrendado, de la responsabilidad solidaria en el pago de los servicios públicos inicialmente prevista en la Ley 142 de 1994 (por los tres primeros meses) y luego en la Ley 689 de 2001 (por los dos primeros meses), cuando dicho pago corresponda hacerlo al arrendatario. Se buscó así, superar o corregir una situación endémica que hizo carrera en nuestra sociedad a partir del fenómeno jurídico de la solidaridad en los contratos de arrendamiento de vivienda, consistente en dejar a los arrendadores como deudores de las facturas de servicios públicos no utilizados ni consumidos por ellos y a sus bienes inmuebles afectos al pago de las mismas. Ese mismo fin, de buscar una mayor equidad en los contratos de arrendamiento y de proteger al arrendador, también quedó incito en los debates y discusiones que se suscitaron al interior del Congreso de la República y que dieron paso a la expedición del artículo 15 de la Ley 820 de 2003.

## LEY DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Antecedentes legislativos

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Constitución de garantía para avalar el pago de servicios públicos domiciliarios es opcional

Es incorrecta la interpretación de la regla que faculta al arrendador para exigir al arrendatario la constitución de garantías y cauciones, ya que la misma no tiene un carácter obligatorio sino optativo, esto es, que por su intermedio no se le impone al arrendador el deber de exigir en todos los casos la constitución de tales garantías, sino que deja a su entera libertad, arbitrio o discrecionalidad la decisión de asegurar o no por esa vía el pago de los servicios públicos. A esta conclusión se llega, no sólo consultando las raíces históricas de la norma en los términos expuestos, sino a partir de una lectura elemental de la precitada regla, en cuyo texto el propio legislador se preocupó por incluir la expresión verbal “podrá”, la cual, como es sabido, comporta una acción de naturaleza facultativa y no impositiva, traducida en la capacidad reconocida al sujeto -en este caso al arrendador- para mandar, ejecutar o hacer una cosa según su propia voluntad, esto es, para decidir si exige o no exige la constitución de las garantías o cauciones.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud sustantiva por incumplimiento del requisito de certeza del cargo

En cuanto el actor sustenta sus acusaciones sobre la base de que tal artículo favorece los intereses de las empresas de servicios públicos y le reconoce carácter impositivo a la constitución de fianzas o garantías, y en realidad ninguna de esas dos premisas se cumplen, no le es posible a la Corte adelantar la confrontación objetiva del precepto con la Constitución, por el hecho de habersele atribuido al primero una consecuencia inconstitucional falsa. Sólo hay lugar a emitir un pronunciamiento de fondo por parte del órgano de control constitucional, cuando el demandante ha formulado un verdadero cargo de inconstitucionalidad. En el presente caso no se cumple el presupuesto de certeza, pues esta visto que la acusación formulada no recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada, como lo impone ese presupuesto de procedibilidad, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor.

Referencia: expediente D-5360

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 de la Ley 820 de 2003.

Demandante: Pedro Antonio Turbay Salcedo

Magistrado Ponente:

RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., primero (1°) de marzo de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano Pedro Antonio Turbay Salcedo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable del artículo 15 de la Ley 820 de julio 10 de 2003 “por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones”.

Mediante Auto de Agosto diecisiete (17) de dos mil cuatro (2004), el magistrado sustanciador

en el asunto de la referencia admitió la demanda y ordenó comunicarla al Ministro del Interior y la Justicia, al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de la Asociación Nacional de Lonjas Inmobiliarias (ASOLONJAS), al Director de la Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz (FEDELONJAS), al Director del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV), al Director de la Federación Nacional de Vivienda Popular (FENAVIP), a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario y Nacional, para que intervengan impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 45.244 de julio 10 de 2003.

Ley 820 de 2003

(Julio 10)

“por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones”.

## CAPITULO III

Obligaciones de las partes

Artículo 15. Reglas sobre los servicios públicos domiciliarios y otros.

Cuando un inmueble sea entregado en arriendo, a través de contrato verbal o escrito, y el pago de los servicios públicos corresponda al arrendatario, se deberá proceder de la siguiente manera, con la finalidad de que el inmueble entregado a título de arrendamiento no quede afecto al pago de los servicios públicos domiciliarios:

1. Al momento de la celebración del contrato, el arrendador podrá exigir al arrendatario la prestación de garantías o fianzas con el fin de garantizar a cada empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios el pago de las facturas correspondientes.

La garantía o depósito, en ningún caso, podrá exceder el valor de los servicios públicos correspondientes al cargo fijo, al cargo por aportes de conexión y al cargo por unidad de consumo, correspondiente a dos (2) períodos consecutivos de facturación, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 689 de 2001.

El cargo fijo por unidad de consumo se establecerá por el promedio de los tres (3) últimos períodos de facturación, aumentado en un cincuenta por ciento (50%).

2. Prestadas las garantías o depósitos a favor de la respectiva empresa de servicios públicos domiciliarios, el arrendador denunciará ante la respectiva empresa, la existencia del contrato de arrendamiento y remitirá las garantías o depósitos constituidos.

El arrendador no será responsable y su inmueble dejará de estar afecto al pago de los servicios públicos, a partir del vencimiento del período de facturación correspondiente a aquél en el que se efectúa la denuncia del contrato y se remitan las garantías o depósitos constituidos.

3. El arrendador podrá abstenerse de cumplir las obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento hasta tanto el arrendatario no le haga entrega de las garantías o fianzas constituidas. El arrendador podrá dar por terminado de pleno derecho el contrato de arrendamiento, si el arrendatario no cumple con esta obligación dentro de un plazo de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de celebración del contrato.

4. Una vez notificada la empresa y acaecido el vencimiento del período de facturación, la responsabilidad sobre el pago de los servicios públicos recaerá única y exclusivamente en el arrendatario. En caso de no pago, la empresa de servicios públicos domiciliarios podrá hacer

exigibles las garantías o depósitos constituidos, y si éstas no fueren suficientes, podrá ejercer las acciones a que hubiere lugar contra el arrendatario.

5. En cualquier momento de ejecución del contrato de arrendamiento o a la terminación del mismo, el arrendador, propietario, arrendatario o poseedor del inmueble podrá solicitar a la empresa de servicios públicos domiciliarios, la reconexión de los servicios en el evento en que hayan sido suspendidos. A partir de este momento, quien lo solicite asumirá la obligación de pagar el servicio y el inmueble quedará afecto para tales fines, en el caso que lo solicite el arrendador o propietario.

La existencia de facturas no canceladas por la prestación de servicios públicos durante el término de denuncia del contrato de arrendamiento, no podrán, en ningún caso, ser motivo para que la empresa se niegue a la reconexión, cuando dicha reconexión sea solicitada en los términos del inciso anterior.

6. Cuando las empresas de servicios públicos domiciliarios instalen un nuevo servicio a un inmueble, el valor del mismo será responsabilidad exclusiva de quién solicite el servicio. Para garantizar su pago, la empresa de servicios públicos podrá exigir directamente las garantías previstas en este artículo, a menos que el solicitante sea el mismo propietario o poseedor del inmueble, evento en el cual el inmueble quedará afecto al pago. En este caso, la empresa de servicios públicos determinará la cuantía y la forma de dichas garantías o depósitos de conformidad con la reglamentación expedida en los términos del parágrafo 1° de este artículo.

Parágrafo 1°. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con los formatos para la denuncia del arriendo y su terminación, la prestación de garantías o depósitos, el procedimiento correspondiente y las sanciones por el incumplimiento de lo establecido en este artículo.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios velará por el cumplimiento de lo anterior.

Parágrafo 3°. Las reglas sobre los servicios públicos establecidas en este artículo entrarán en vigencia en el término de un (1) año, contado a partir de la promulgación de la presente ley, con el fin de que las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios realicen los

ajustes de carácter técnico y las inversiones a que hubiere lugar.

### III. LA DEMANDA

El actor considera que el artículo 15 de la Ley 820 de 2003 vulnera los artículos 1°, 2°, 13, 53, 58, 78, 83, 84, 189 numeral 22, 209, 333, 365, 366, 367, 368, 369 y 370 de la Constitución Política, al imponerle a los arrendadores la obligación de exigir a los arrendatarios la constitución de garantías o fianzas para asegurarle a las empresas de servicios públicos domiciliarios el pago de las facturas correspondientes.

A juicio del demandante, la obligación de exigirle al arrendatario una garantía para el pago de los servicios públicos hace más complicado y gravoso el trámite para alquilar un bien inmueble (artículo 84 Superior), perjudica a los propietarios al coartarles su libertad para disponer del bien (artículo 58 Superior) y dificulta el acceso a la vivienda de los potenciales arrendatarios, al exigir requisitos imposibles para la mayoría de la población colombiana.

Al respecto señala que:

“estamos en presencia de una disimulada expropiación al tener los propietarios que hacer un desgaste de tiempo, plata e incomodidad que conduce a un conflicto social entre los propietarios y los potenciales arrendatarios y entre estos dos con los prestadores, y sin perjuicio cuando toque llegar a los estrados judiciales con los jueces de la República y luego el poder de coacción de estas autoridades de embargos y secuestros, restituciones, remates, etcétera.”

Así mismo advierte sobre la amplia normatividad existente acerca de la responsabilidad solidaria del propietario del inmueble frente a la mora del arrendatario, con el objetivo de demostrar que no resultaba necesaria la imposición de la medida adoptada por el artículo 15 de la Ley 820 de 2003. Del análisis anterior concluye que la finalidad perseguida por la disposición es beneficiar injustificadamente a las empresas prestadoras de servicios públicos,

en detrimento del interés general y del beneficio social que debería guiar la regulación del legislador, vulnerando los artículos 13 y 83 de la Constitución.

Aduce que la norma acusada desconoce los artículos 1° y 2° de la Carta, toda vez que su alcance va en detrimento de la economía doméstica, pues restringe los derechos de los usuarios, suscriptores, propietarios, arrendatarios e incluso de los poseedores, al obligarlos a cumplir con el pago de unas garantías, además de tener que presentar ante las entidades prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios copia del contrato de arrendamiento, lo cual, a juicio del demandante, vulnera el concepto de dignidad humana.

Señala, además, que en virtud de los artículos 189 numeral 22, 365, 366, 367, 368, 369 y 370 de la Constitución Política, el Presidente de la República, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación, es el llamado a regular y controlar la prestación de dichos servicios.

Por último, el actor sostiene que el poder legislativo se extralimitó en sus funciones por entrar a regular un asunto ya tratado por los artículos 130 de la Ley 142 de 1994 y 18 de la Ley 689 de 2001, con lo cual se desconoce el artículo 113 de la Constitución Política.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 4.1. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El apoderado judicial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, intervino en el presente asunto con el propósito de expresar las razones por las cuales considera que la Corte debe declararse inhibida para proferir fallo de fondo.

El interviniente consideró que esta Corporación debe inhibirse de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad porque el accionante se limitó a identificar las normas superiores infringidas, sin expresar una fundamentación jurídica, clara y precisa que le

permita al juez constitucional adelantar el estudio de constitucionalidad de la norma demandada.

También afirmó que, contrario a lo manifestado por el actor, la posibilidad de solicitarle al arrendatario que garantice el pago de los servicios públicos domiciliarios es una facultad, y no una obligación en cabeza del arrendador, cuyo único objetivo es salvaguardar su patrimonio. Por lo cual, el artículo 15 de la Ley 820 de 2003 no vulnera las normas Superiores invocadas en la demanda.

#### 4.2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El apoderado judicial del Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el proceso de la referencia, argumentando que la acción de inconstitucionalidad carece de la fundamentación jurídica necesaria para que la Corte Constitucional se pronuncie de fondo sobre la constitucionalidad de la norma. Puso de presente que el actor sólo expuso argumentos vagos y abstractos sobre la gestión emprendida por las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, el legislador y el gobierno frente al tema, sin configurar los cargos que explicaran el nexo causal entre el artículo 15 de la Ley 820 de 2003 y los preceptos constitucionales invocados, razón por la cual solicita a la Corte emitir fallo inhibitorio.

En caso de que Corporación decida pronunciarse de fondo sobre las acusaciones del accionante, solicitó se declare la exequibilidad de la norma demandada toda vez que no vulnera ninguna norma de rango Superior. Con dicha norma, el legislador buscó impedir que el arrendatario eluda el pago de las facturas a su cargo, dejando a los arrendadores como deudores de servicios que no consumieron. Para tal fin, se facultó al arrendador para exigirle al arrendatario la prestación de unas garantías que respalden el pago de los consumos causados, eliminando la solidaridad existente entre ellos.

La apoderada judicial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios intervino en el presente asunto para solicitar la exequibilidad de la disposición acusada.

Luego de explicar el desarrollo normativo y jurisprudencial del régimen de solidaridad en el cobro de los servicios públicos domiciliarios, así como el contenido y alcance del artículo 15 de la Ley 820 de 2003, la interviniente concluyó que el artículo acusado “no impone una obligación de ineludible cumplimiento para los propietarios de inmuebles que pretendan suscribir contratos de arrendamiento, sino que se trata de una opción legal para evitar que recaigan en él las consecuencias económicas propias del régimen de solidaridad en el pago de los servicios públicos que se encuentra vigente por disposición expresa del artículo 130 de la Ley 142 de 1994”.

Desde ese punto de vista, adujo que la opción legal en cabeza del arrendador de exigir al arrendatario una póliza para garantizar el pago de los servicios públicos no comporta limitación alguna “al ejercicio del derecho de dominio, ni crea nuevos tributos para los usuarios, como tampoco causa impacto alguno al régimen tarifario de los servicios públicos.”

#### 4.4. Intervención del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda

La Presidente del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda intervino en el proceso de la referencia, solicitando se declare la exequibilidad de la disposición acusada.

Inicialmente advirtió que los argumentos esgrimidos por el demandante no son consecuencia de un análisis constitucional del artículo 15 de la Ley 820 de 2003, sino en un apasionado discurso político que parte de una interpretación errada del alcance de la disposición

acusada. Por ello, no comparte el argumento según el cual la disposición analizada otorga una serie de privilegios a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, dado que lo que verdaderamente establece es la posibilidad para el arrendador de excluir de su patrimonio la responsabilidad derivada del incumplimiento del inquilino en el pago oportuno de las facturas originadas de la prestación de esos servicios. Además, puso de presente que en ningún aparte de la disposición acusada se vislumbra que la fianza constituya factor de liquidación de los costos cobrados en las facturas de los servicios públicos.

Concluyó su intervención solicitando que no sean acogidas las consideraciones del actor, puesto que las determinaciones regladas en la disposición acusada constituyen tan solo una mera facultad a la que puede acudir el arrendador si lo desea para la salvaguarda de su patrimonio personal y familiar. Bajo este esquema, el régimen aplicable a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios no sufrió modificación alguna, toda vez que tales entidades no se vieron beneficiadas ni perjudicadas.

#### 4.5. Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos

-FASECOLDA-

El Vicepresidente Jurídico de la Federación de Aseguradores Colombianos - FASECOLDA- intervino defendiendo la exequibilidad de la disposición acusada.

Comienza por señalar que los argumentos planteados por el actor en la demanda parten de una errónea interpretación de los alcances del artículo 15 de la Ley 820 de 2003, puesto que ninguno de sus apartes le impone al arrendatario la obligación de exigir la póliza o fianza para garantizar el pago de los servicios públicos domiciliarios. Por el contrario, lo que dicha disposición confiere es una facultad, con el fin de que el inmueble objeto de arrendamiento deje de estar afectado al pago de los servicios públicos domiciliarios no pagados por el arrendador. En esta medida, los cargos esgrimidos por el actor pierden su razón de ser, debiendo ser mantenida la norma dentro del ordenamiento jurídico.

#### 4.6. Intervención del ciudadano Pablo Felipe Robledo del Castillo

El ciudadano Pablo Felipe Robledo del Castillo intervino dentro del término de fijación en lista, con el fin de defender la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 820 de 2003 y solicitarle a la Corte que profiera fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda.

Para comenzar, afirmó que los cargos de inconstitucionalidad planteados por el actor carecen de la sustentación requerida para que una norma sea excluida del ordenamiento jurídico, pues no esgrime ningún argumento de orden constitucional sobre el cual pueda pronunciarse la Corte Constitucional. En razón a ello, considera que esta Corporación debería inhibirse de decidir sobre el fondo de la demanda de la referencia.

En su defecto, advirtió que las acusaciones que esboza el demandante parten de una interpretación errónea de los alcances de la norma en discusión, pues el artículo 15 de la Ley 820 de 2003 no exige la presentación de las garantías o fianzas a las que se hace referencia en dicha norma, sino que tan sólo faculta al arrendatario para solicitárselas a su arrendador. Lo anterior implica que no se restringe el derecho a la propiedad privada del arrendatario, dado que es de su entera facultad romper o no la solidaridad prevista para el pago de las facturas de los servicios públicos domiciliarios. No puede entonces el actor alegar que la norma demandada otorga privilegios injustificados para las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, toda vez que los verdaderos beneficiados con la medida son los arrendadores.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3671 recibido el 30 de septiembre de 2004, solicitó a la Corte Constitucional que se declare la exequibilidad del artículo 15 de la Ley 820 de 2003.

Consideró evidente que el propósito del legislador fue asegurar el pago de los servicios públicos domiciliarios en cabeza del arrendatario, para así poder liberar al arrendador y al inmueble arrendado del pago de los mismos. De esta forma, se buscó una mayor equidad

entre las dos partes del contrato de arrendamiento, y no como lo asevera el demandante, favorecer a las entidades prestadoras del servicio público domiciliario. En efecto, ello se desprende del informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República, publicado en la Gaceta del Congreso número 274 de Junio 12 de 2003, y del acta de conciliación al proyecto de ley publicada en la Gaceta del Congreso número 336 de Julio 17 de 2003.

Señaló que el legislador se vio en la obligación de expedir la norma objeto de análisis, para conjurar la problemática que se le venía presentado a muchos arrendatarios respecto del incumplimiento en el pago de los servicios públicos domiciliarios por parte de los arrendadores. La regulación de este sistema no restringe la libre disponibilidad que tiene el propietario sobre su inmueble, sino que por el contrario, estimula a los propietarios para que los arrienden, dando aplicación a los alcances del principio de la solidaridad y fomentando el cumplimiento de la función social que se predica sobre la propiedad.

Advirtió así mismo, que el artículo 15 de la Ley 820 de 2003 concede una facultad meramente potestativa para el arrendador, pues el legislador lo dejó en libertad de asegurar o no el inmueble, sin perjuicio de que el Estado de cumplimiento a los deberes sociales que recaen sobre la prestación de los referidos servicios.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

### 2. Problema jurídico

#### 2.1. Planteamiento sobre una posible ineptitud sustancial de la demanda.

Los representantes de los Ministerios de Medio Ambiente y de Interior y Justicia que actuaron en este proceso, al igual que el ciudadano interviniente Pablo Felipe Robledo Del Castillo, le

solicitaron a esta Corporación que se declare inhibida para proferir decisión de fondo en el presente caso, por considerar que el demandante no estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad contra la norma la acusada.

Sobre el particular, coincidieron en manifestar que la demanda es inepta por dos razones fundamentales, a saber: (i) el actor se limitó a identificar las normas constitucionales presuntamente infringidas por el artículo 15 de la Ley 820 de 2003, sin expresar las razones constitucionales por las cuales tal violación tenía lugar en cada caso, y, por cuanto (ii) la acusación se formuló a partir de una interpretación equivocada del precepto en cuestión, ya que las reglas allí fijadas no tienen un carácter impositivo sino facultativo.

Por su parte, el señor Procurador General de la Nación, y quienes intervinieron a nombre del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda -ICAVI-, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA-, si bien técnicamente solicitaron la declaratoria de exequibilidad del 15 de la Ley 820 de 2003, lo hicieron bajo la consideración general de que el juicio de inconstitucionalidad había sido planteado por el demandante a partir de una interpretación totalmente errada de dicha norma.

Al respecto, señalaron, como lo hicieron quienes propenden por el fallo inhibitorio, que el actor confundió el sentido de la norma, pues en la demanda sostiene que la misma busca proteger los intereses de la empresas de servicios públicos, asumiendo además que la constitución de garantías por parte del arrendatario tiene un carácter obligatorio, hipótesis ambas que no están plasmadas ni se deducen del contenido del dispositivo impugnado.

En virtud de los planteamientos expuestos por los distintos intervinientes, el primer asunto que le corresponde definir a la Corte es si en el presente caso se estructura un verdadero problema con relevancia constitucional, es decir, si la demanda presentada por el actor cumple con los requerimientos mínimos para que haya lugar a proferir una decisión de fondo.

3. Presupuestos que debe tener en cuenta el ciudadano para formular en debida forma una demanda de inconstitucionalidad.

Tal y como lo ha precisado esta Corporación en innumerables pronunciamientos, aun cuando

el derecho político y ciudadano a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución es por esencia un derecho fundamental de aplicación inmediata, su ejercicio está supeditado al cumplimiento de unos requisitos mínimos de procedibilidad, con los cuales se busca no sólo racionalizar el uso del precitado derecho -evitando que la presunción de constitucionalidad que blindó el ordenamiento se vea afectada injustamente-, sino también delimitar el ámbito de competencia del Tribunal constitucional, a quien la Carta Política no faculta para llevar a cabo un control oficioso de constitucionalidad sobre las leyes.

Conforme con este criterio hermenéutico, y dando aplicación a las previsiones contenidas en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que una demanda de inconstitucionalidad se entiende presentada en legal forma y, por tanto, da lugar a proferir un pronunciamiento de fondo, cuando en ella el actor (i) señala las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) indica las preceptivas constitucionales que se estiman violadas, y (iii) expone las razones o motivos por los cuales considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

Sobre esta última exigencia, ha dicho la Corte que por su intermedio se impone al ciudadano una carga de contenido material y no simplemente formal, en el sentido de que la misma no se satisface con la exposición de cualquier tipo de razones o motivos, sino que es necesario que éstas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”<sup>1</sup>, en contraposición a las acusaciones vagas, abstractas, imprecisas o globales que impiden llevar a cabo una verdadera controversia de tipo constitucional. En la Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte tuvo oportunidad de precisar el alcance de tales presupuestos, señalando que las razones son: (i) claras, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento, (ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política, (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia, y (v) suficientes, en la medida en que contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que exista por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado

Así, este Tribunal ha concluido que “la posibilidad de promover y llevar a su fin un juicio de inconstitucionalidad, esto es, la expectativa de lograr una decisión definitiva o de mérito, depende en todos los casos de que el actor de estricto cumplimiento a los requisitos señalados, en especial, el que le impone expresar en la demanda, en forma clara, cierta, específica, pertinente y suficiente, la manera como la norma acusada vulnera o afecta las disposiciones superiores que se hayan citado. De lo contrario, si no se atienden las condiciones mínimas de procedibilidad, concretamente la relacionada con la exposición de las razones de inconstitucionalidad, la acusación será sustancialmente inepta, forzando la consecuente decisión inhibitoria”<sup>2</sup>.

Ahora bien, interpretando el contenido del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia<sup>3</sup> ha dejado claro que, en principio, es en el Auto a través del cual se decide sobre la admisibilidad de la demanda, el momento oportuno para definir si la acción de inconstitucionalidad cumple o no con los requisitos de procedibilidad a los que se ha hecho expresa referencia. Sin embargo, bajo la consideración que ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la demanda, realizada únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, también resulta jurídicamente admisible que la Corte en Pleno lleve a cabo el análisis de procedibilidad en la Sentencia, una vez evalúe, además de la acusación, la opinión de los distintos intervinientes y el concepto del Ministerio Público. Por eso, “un cuando en el auto admisorio el Magistrado Ponente haya considerado que la demanda reúne los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, es posible que la Sala Plena adopte la decisión contraria, cuando encuentre que el cumplimiento de los requisitos, en particular el referente a la formación de un verdadero cargo de inconstitucionalidad, presenta en realidad una formulación apenas aparente y no real que impide proferir un fallo de fondo”<sup>4</sup>

4. Ineptitud sustancial de la demanda formulada contra el artículo 15 de la Ley 820 de 2003.  
Decisión inhibitoria.

En el presente caso, se demanda el artículo 15 de la Ley 820 de 2003, el cual se ocupa de fijar las reglas que han de tener en cuenta los sujetos que son partes en los contratos de arrendamiento, es decir, arrendador y arrendatario, para atender las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios al bien arrendado. En particular, se acusa la regla prevista en el numeral 1° de la citada disposición, que faculta al arrendador

para exigir al arrendatario la prestación de garantías o fianzas con el fin de asegurar a cada empresa de servicios públicos el pago de las facturas correspondientes.

Para efectos de estructurar su acusación, el demandante parte de la siguiente interpretación de la norma: (i) que la misma fue expedida por el legislador con el fin de favorecer de forma injustificada los intereses de las empresas de servicios públicos domiciliarios, en el sentido de poner a su disposición un mecanismo adicional a los previstos en la Ley 142 de 1994 para asegurar el pago de los servicios públicos, como es la constitución de fianzas o garantías por cuenta del arrendatario; y (ii) que la constitución de las fianzas o garantías es de carácter obligatorio; es decir, que el propietario está en la obligación de exigir su constitución al arrendatario en todos los casos.

Consultado el tenor literal de la citada disposición y los motivos o propósitos que inspiraron al Congreso de la República para promover su expedición, la Corte se adhiere al criterio expresado por todos los intervinientes y el Ministerio Público, en el sentido de que el alcance fijado por el actor a la misma parte de una interpretación incorrecta y equivocada de su verdadero contenido normativo. En efecto, una lectura juiciosa del precepto acusado y de sus antecedentes legislativos, permite inferir, sin mayor discusión, que el objetivo de la regla contenida en el numeral 1° del artículo 15 de la Ley 820 de 2003, no es favorecer los intereses de las empresas de servicios públicos domiciliarios, ni tampoco prever con carácter impositivo la constitución de fianzas o garantías, tal como lo indica el actor.

En realidad, por su intermedio, lo que quiso el legislador fue lograr un mayor grado de justicia y equidad en los contratos de arrendamiento, liberando al arrendador y al bien arrendado, de la responsabilidad solidaria en el pago de los servicios públicos inicialmente prevista en la Ley 142 de 1994 (por los tres primeros meses) y luego en la Ley 689 de 2001 (por los dos primeros meses), cuando dicho pago corresponda hacerlo al arrendatario. Se buscó así, superar o corregir una situación endémica que hizo carrera en nuestra sociedad a partir del fenómeno jurídico de la solidaridad en los contratos de arrendamiento de vivienda, consistente en dejar a los arrendadores como deudores de las facturas de servicios públicos no utilizados ni consumidos por ellos y a sus bienes inmuebles afectos al pago de las mismas.

En ese sentido, el objetivo de la norma es bastante claro: proteger el patrimonio del

arrendador frente al incumplimiento del arrendatario en el pago de los servicios públicos, concediéndole al primero la posibilidad de romper la solidaridad existente entre arrendador y arrendatario, mediante la constitución de garantías a favor de cada empresa prestadora de servicios públicos.

El espíritu proteccionista de la norma a favor del arrendador y no de las empresas de servicios públicos, se extrae, inicialmente, del inciso 1° de la norma en cita, al disponer éste que las reglas sobre servicios públicos en los contratos de arrendamiento se aplican con la finalidad de que el inmueble entregado en arriendo no queda afecto al pago de los servicios públicos. Dicho texto es del siguiente tenor literal:

“Cuando un inmueble sea entregado en arriendo, a través de contrato verbal o escrito, y el pago de los servicios públicos corresponda al arrendatario, se deberá proceder de la siguiente manera, con la finalidad de que el inmueble entregado a título de arrendamiento no quede afecto al pago de los servicios públicos domiciliarios:” (Negrilas y subrayas fuera de texto original)

Ese mismo fin, de buscar una mayor equidad en los contratos de arrendamiento y de proteger al arrendador, también quedó incito en los debates y discusiones que se suscitaron al interior del Congreso de la República y que dieron paso a la expedición del artículo 15 de la Ley 820 de 2003. Así, por ejemplo, en el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 165 de 2002, Senado, 140 de 2001, Cámara, presentado por los Senadores Andrés González Díaz y Mauricio Pimiento Barrera, se dijo:

“se deben redoblar esfuerzos para que la mayoría de los colombianos puedan acceder a una vivienda propia, pero al mismo tiempo se debe propiciar un modelo para que los colombianos puedan habitar dignamente viviendas arrendadas. Sin embargo, son pocos los ciudadanos que hoy quieren construir edificaciones para alquilar vivienda, pues la realidad es que, las normas que gobiernan actualmente el contrato de arrendamiento resultan inequitativas entre el arrendador y el arrendatario.”<sup>7</sup>

“se modifica el Texto aprobado en Cámara para consagrar en el presente Pliego de Modificaciones, una reglamentación más moderna y equitativa.

En este orden de ideas, se incluye en el artículo 15 del Pliego de Modificaciones, una norma

que persigue fundamentalmente evitar, de un lado, que el arrendatario evada el pago de las facultades de los servicios públicos domiciliarios, y, del otro, corregir la situación que se presenta en la actualidad, consistente en quedar los arrendadores como deudores de facturas de servicios públicos que no hayan consumido, y, por consiguiente, quedando sus inmuebles afectos al pago de las mismas.”<sup>8</sup>

En el Informe de ponencia para segundo debate en el Senado, se anotó igualmente:

“el artículo 15 del Texto Aprobado en Primer Debate por la Comisión Primera del Senado (titulado “Reglas sobre los servicios públicos domiciliarios y otros”) introduce una reglamentación más moderna y equitativa sobre el particular.

En efecto, este artículo consagra una norma que persigue fundamentalmente evitar, de un lado, que el arrendatario evada el pago de las facturas de los servicios públicos domiciliarios y, del otro, corregir la situación que se presenta en la actualidad, consistente en quedar los arrendadores como deudores de facturas de servicios públicos que no han consumido, y, por consiguiente, quedando sus inmuebles afectos al pago de las mismas.”<sup>9</sup>

Finalmente, en el acta de conciliación votada y aprobada por ambas Cámaras legislativas, se consignó:

“Artículo 15 del Senado de la República que correspondía al artículo 9° de la Cámara de Representantes, fue modificado completamente, con el fin de establecer normas claras para evitar que cuando medie contrato de arrendamiento y éste se denuncia ante las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, la responsabilidad del pago de los mismos recaiga en el arrendador.”<sup>10</sup>

Con fundamento en los antecedentes legislativos a los que se ha hecho expresa referencia, ya la Corte había llegado a la conclusión de que las reglas previstas en el artículo 15 de la Ley 820 de 2003, en particular la de constituir fianzas o garantías, tenían como propósito específico la equidad en el contrato de arrendamiento, liberando al arrendador de la responsabilidad derivada del incumplimiento del arrendatario por el no pago de las facturas de servicios públicos. Ciertamente, con motivo de la formulación de una demanda de

inconstitucionalidad contra la norma acusada por la presunta violación del principio de unidad de material, en la Sentencia C-786 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) esta Corporación sostuvo:

“De la lectura de los antecedentes legislativos queda claro que existe un factor cohesionador de la Ley 820 de 2003, éste es no sólo la determinación del régimen sobre arrendamiento de vivienda urbana, sino la búsqueda de una regulación equitativa para las partes del contrato de arrendamiento. La equidad entre arrendador y arrendatario es, por tanto, el fin de la norma. En los mismos antecedentes se observa que para la consecución de este objetivo el legislador estimó conveniente modificar el régimen de servicios públicos domiciliarios dentro del contrato de arrendamiento en el cual se había, en criterio del congreso, generado una carga desproporcionada en cabeza del arrendador con respecto al pago de tales servicios.”

“...”

“Para la Sala es evidente que la norma acusada era un medio con el que el legislador pretendía lograr mayor equidad en los contratos de arrendamiento, fin de la Ley 820.”

En consecuencia, se reitera, la lectura que hace el actor del artículo 15 de la Ley 820 de 2003 es incorrecta pues el propósito del mismo no es, en ningún caso, favorecer los intereses económicos de las empresas de servicios públicos.

También es incorrecta la interpretación de la regla que faculta al arrendador para exigir al arrendatario la constitución de garantías y cauciones, ya que la misma no tiene un carácter obligatorio sino optativo, esto es, que por su intermedio no se le impone al arrendador el deber de exigir en todos los casos la constitución de tales garantías, sino que deja a su entera libertad, arbitrio o discrecionalidad la decisión de asegurar o no por esa vía el pago de los servicios públicos. A esta conclusión se llega, no sólo consultando las raíces históricas de la norma en los términos expuestos, sino a partir de una lectura elemental de la precitada regla, en cuyo texto el propio legislador se preocupó por incluir la expresión verbal “podrá”, la cual, como es sabido, comporta una acción de naturaleza facultativa y no impositiva, traducida en la capacidad reconocida al sujeto -en este caso al arrendador- para mandar, ejecutar o hacer una cosa según su propia voluntad, esto es, para decidir si exige o no exige la constitución de las garantías o cauciones.

La regla normativa acusada dispone al respecto:

“Al momento de la celebración del contrato, el arrendador podrá exigir al arrendatario la prestación de garantías o fianzas con el fin de garantizar a cada empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios el pago de las facturas correspondiente.” (Negrillas y subrayas fuera de texto original).

Siguiendo su tenor literal, se advierte que, antes que un imperativo legal, la preceptiva en cuestión contempla una alternativa en cabeza del arrendador, quien por ministerio de la misma tiene la potestad para decidir si permanece en el régimen de solidaridad previsto en el artículo 130 de la Ley 42 de 1994, tal y como éste fue modificado por el artículo 18 de la Ley 820 de 2003, o si rompe con dicha solidaridad mediante la constitución de las fianzas que permitan asegurar el pago de los servicios públicos, desafectando con ello el bien inmueble entregado a título de arrendamiento.

Y es que, si el propósito de las fianzas y cauciones contempladas en la norma acusada es proteger los intereses del arrendador y no de las empresas de servicios públicos, es consecuente con tal objetivo que la decisión de exigir las fianzas al arrendatario sea potestativa del titular del bien arrendado, es decir, del arrendador. Este hecho constituye una prueba contundente para considerar errada el alcance advertido por el actor, pues si la norma quisiera proteger los intereses de las empresas públicas conforme se afirma en la demanda, en ella se hubiera facultado a estas últimas para exigir tales garantías o, en su defecto, se le hubiera fijado a dicha regla un efecto de obligatorio cumplimiento.

Considerando, entonces, que el fundamento de inconstitucionalidad en el presente juicio se ampara en una interpretación equivocada de la norma acusada, la demanda es sustancialmente inepta. En cuanto el actor sustenta sus acusaciones sobre la base de que tal artículo favorece los intereses de las empresas de servicios públicos y le reconoce carácter impositivo a la constitución de fianzas o garantías, y en realidad ninguna de esas dos premisas se cumplen, no le es posible a la Corte adelantar la confrontación objetiva del precepto con la Constitución, por el hecho de habersele atribuido al primero una consecuencia inconstitucional falsa.

Como quedó suficientemente explicado en el acápite anterior, sólo hay lugar a emitir un pronunciamiento de fondo por parte del órgano de control constitucional, cuando el

demandante ha formulado un verdadero cargo de inconstitucionalidad, esto es, cuando el mismo se estructura a partir de razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”<sup>11</sup> . En el presente caso no se cumple el presupuesto de certeza, pues esta visto que la acusación formulada no recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada, como lo impone ese presupuesto de procedibilidad, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor.

Por las razones expuestas, la Corte se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre el artículo 15 de la Ley 820 de 2003.

## VII. DECISION

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

## R E S U E L V E

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto del artículo 15 de la Ley 820 de 2003, por haberse presentado una ineptitud sustancial de la demanda.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

2 Sentencia C-1115 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

3 En esa línea, se puede consultar, entre otras, la Sentencia C-1115 de 2004.

4 Sentencia *Ibíd.*

5 La responsabilidad solidaria del arrendador o propietario se encontraba prevista en los artículos 130 y 140 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:

“Artículo 130. Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, y los usuarios.

El propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.

(...)

Artículo 140. El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de tres períodos de facturación, y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

(...)"

6 El artículo 130 de la Ley 142 de 1994, fue modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:

"Artículo 18. Modifícase el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

'Artículo 130. Partes del contrato. Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.

El propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.

Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los 'deberes especiales de los usuarios del sector oficial'.

PARÁGRAFO. Si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los

servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio. Si la empresa incumple la obligación de la suspensión del servicio se romperá la solidaridad prevista en esta norma ‘ ‘.

7 Gaceta del Congreso 226 del 27 de mayo de 2003, pág. 2.

8 Gaceta del Congreso 226 del 27 de mayo de 2003, pág. 5.

9 Gaceta del Congreso 226 del 27 de mayo de 2003, pág. 14.

10 Gaceta del Congreso Número 336 de julio 17 de 2003.