

Sentencia C-731/05

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

PRESUNCION JURIDICA-Importancia

PRESUNCION JURIDICA-Tipos

PRESUNCION LEGAL-Clases

PRESUNCION JURIDICA-Naturaleza jurídica

Cuando se analiza bien cuál es el propósito de las presunciones es factible llegar a la conclusión que las presunciones no son medio de prueba sino que, más bien, son un razonamiento orientado a eximir de la prueba. Se podría decir, en suma, que las presunciones no son un medio de prueba pero sí tienen que ver con la verdad procesal.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Alcance

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Finalidad

DEBIDO PROCESO-Opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

NOTIFICACION DE PROVIDENCIAS JUDICIALES-Papel en la realización del derecho al debido proceso

RESTITUCION DE BIEN INMUEBLE ARRENDADO-Notificación personal de auto admisorio de demanda

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Elementos

PRESUNCIONES JURIDICAS-Derechos y principios constitucionales que el legislador debe tener en cuenta en su diseño/DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Convención Interamericana de Derechos Humanos

Al legislador le corresponde diseñar los modelos procesales que considere más convenientes y oportunos con el propósito de regular los conflictos entre los particulares y entre los particulares y el estado. Esos modelos procesales debe propugnar, por la efectiva protección

del derecho de defensa y del debido proceso (Artículo 29 de la Constitución Nacional); deben respetar, así mismo, la primacía del derecho sustancial (Artículo 228 de la Constitución Nacional) y garantizar el libre acceso a la justicia (Artículo 229 de la Constitución Nacional). El legislador no puede diseñar instrumentos procesales que resulten ilusorios y configuren un cuadro de denegación de justicia al impedir a las personas lesionadas el acceso a la justicia. Esto iría en contravía de la protección que se le confiere al derecho al debido proceso tanto en el ámbito constitucional como a nivel internacional (Artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos). Como se sabe, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Nacional estos dos órdenes -nacional e internacional - actúan apoyándose mutuamente para defender de modo efectivo y amplio el derecho al debido proceso.

NOTIFICACION DE PROVIDENCIAS JUDICIALES Y CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Presunción sobre dirección del arrendatario

La presunción contenida en el inciso bajo examen es idónea para lograr los fines propuestos por el legislador pero restringe excesivamente el derecho al debido proceso ante todo por cuanto los fundamentos fácticos sobre los que se configura son muy exiguos. No ve la Corte, cómo puede resultar acreditado plenamente el hecho que le sirve de base a la presunción contenida en el inciso acusado. Tampoco encuentra la Corte un nexo entre el hecho conocido - la omisión de fijar el lugar de las notificaciones - con la presunción de derecho adoptada por el legislador; ni siquiera podría asegurarse que esta conclusión es aproximadamente probable pues caben hipótesis diferentes. El hecho indicador que sirve de fundamento a la presunción contenida en el inciso acusado no está, pues, acreditado de manera plena ni tampoco resulta revelador del hecho desconocido que se pretende mostrar. De la lectura misma del informe de ponencia para primer debate se puede deducir que uno de los fines de la Nueva Ley de Arrendamiento era justamente propiciar un modelo para que los colombianos puedan habitar dignamente viviendas arrendadas. Gran parte de los arrendatarios carecen de los conocimientos y de la experiencia suficiente para comprender en debida forma las exigencias legales y quedan, por tal razón, sujetos a lo que disponga el arrendador quien es el que en estos casos suele elaborar la minuta de contrato. Vista desde esta óptica, la presunción contenida en el último inciso del artículo 12 de la Ley 820 de 2003 restringe de manera excesiva los derechos de las partes en el contrato de arrendamiento. Existen además medidas alternativas que denotan al menos la misma idoneidad que la

presunción de derecho contenida en el inciso acusado pero no vulneran el derecho de las personas a ser notificadas personalmente de los asuntos que puedan ser relevantes para ejercer su derecho al debido proceso y para que se garantice su acceso a recibir una justicia pronta y efectiva que apunte en serio a lograr la realización del derecho sustancial.

Referencia: expediente D-5570

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso final del artículo 12 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)

Demandante: Néstor Adrián Estupiñán Pedroza

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., doce (12) de julio 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

En ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Néstor Adrián Estupiñán solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad del inciso final del artículo 12 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).

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada:

“LEY 820 de 2003

(Julio 10)

Por la cual se expide el Régimen de Arrendamiento de Vivienda Urbana y se dictan otras disposiciones

Diario Oficial No 45.244

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 12. Lugar para recibir notificaciones. En todo contrato de arrendamiento de vivienda urbana, arrendadores, arrendatarios, codeudores y fiadores, deberán indicar en el contrato, la dirección en donde recibirán las notificaciones judiciales y extrajudiciales relacionadas directa e indirectamente con el contrato de arrendamiento.

La dirección suministrada conservará plena validez para todos los efectos legales, hasta tanto no sea informado a la otra parte del contrato, el cambio de la misma, para lo cual se deberá utilizar el servicio postal autorizado, siendo aplicable en lo pertinente, lo dispuesto en el artículo que regula el procedimiento de pago por consignación extrajudicial. Los arrendadores deberán informar el cambio de dirección a todos los arrendatarios, codeudores o fiadores, mientras que éstos sólo están obligados a reportar el cambio a los arrendadores.

Las personas a que se hizo referencia en el inciso primero del presente artículo no podrán alegar ineficacia o indebida notificación sustancial o procesal.

Tampoco podrá alegarse como nulidad el conocimiento que tenga la contraparte de cualquier otra dirección de habitación o trabajo, diferente a la denunciada en el contrato.

En el evento en que no se reporte ninguna dirección en el contrato o en un momento posterior, se presumirá de derecho que el arrendador deberá ser notificado en el lugar donde recibe el pago del canon y los arrendatarios, codeudores y fiadores en la dirección del inmueble objeto del contrato, sin que sea dable efectuar emplazamientos en los términos del

artículo 318 del Código de Procedimiento Civil.” (Subrayas fuera de texto)

III. LA DEMANDA

El accionante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del inciso final del artículo 12. Tal disposición viola, en su opinión, el artículo 29 de la Constitución así como los principios y valores de justicia e igualdad contenidos en el Preámbulo de la Constitución y la preservación de un orden justo como fin del Estado, establecido en el artículo 2 de la Constitución. El accionante considera vulnerados, de igual forma, los artículos 13, 228 y 243 de la Constitución, así como el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, de noviembre 22 de 1969, adoptado por el ordenamiento jurídico colombiano a través de la Ley 16 de 1972. A continuación, se hará una síntesis de las razones por las cuales el demandante estima violadas las normas señaladas con anterioridad.

1.- La disposición acusada vulnera el artículo 29 de la Constitución, en especial, el derecho que tienen los demandados a conocer la existencia de un proceso en su contra. Impide, de esta manera, el ejercicio del derecho constitucional al debido proceso y a la defensa. La notificación personal es imprescindible para aportar y solicitar pruebas, para controvertir las que existan en contra, para proponer las excepciones pertinentes e incluso para allanarse a la demanda o cumplir lo ordenado en la providencia.

2.- La norma objeto de análisis, tampoco cumple con los requisitos previstos en el Código de Procedimiento Civil para la notificación: artículo 87 (Traslado de la Demanda); artículo 313 (Notificación de Providencias); artículo 314 (Procedencia de la Notificación Personal); artículo 315 (Práctica de la Notificación Personal); artículo 318 (Emplazamiento de quien debe ser notificado); artículo 20 (Notificación por aviso).

3.- De la lectura de la exposición de motivos de la ley 820 de 2003 es factible extraer que está dirigida de modo principal a quienes carecen de vivienda propia y se encuentran en una situación de desventaja. Son, por lo general, personas que gozan de mínimos niveles culturales y académicos, razón por la cual no disponen de la capacidad y oportunidad para realizar un análisis de las condiciones del contrato y deben someterse a las condiciones que el arrendador les impone. Dado que el arrendador suele elaborar la minuta de contrato, podría elegir si notifica o no a sus demandados de acuerdo con lo dispuesto por el inciso

primero del artículo 12 de la ley 820 de 2003 o sí, por el contrario, adelanta el proceso a espaldas de éstos.

4.- La Corte Constitucional, en sentencia C-925 de 1999 que declaró inexecutable el numeral 4 del párrafo 1 del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil, puso énfasis en la necesidad de hacer llegar personalmente las comunicaciones al demandado y así lograr el ejercicio efectivo del derecho de defensa. Este concepto de la Corte tomaría aún mayor relevancia, si se tiene en cuenta que la misma Ley 820 en el artículo 38 prohíbe la consulta de sentencias en los procesos de restitución de inmueble arrendado y en el artículo 39 dispone que este proceso es de única instancia y sólo concede prelación a la acción de tutela, so pena de incurrir el juez en mala conducta sancionable con destitución.

5.- De la exposición de motivos de la ley es factible concluir, así mismo, que si bien se hace referencia a la sentencia de la Corte Constitucional y a la necesidad de cumplir con los principios constitucionales, se le otorga preferencia a un procedimiento ágil y expedito que estaría en contra de lo dispuesto en la sentencia C 277 de 1998, citado en la sentencia C-925 de 1999, según lo cual no es factible afirmar algo que la norma no establece, ni ofrecer fórmulas que van más allá del sentido natural y obvio de la norma con la excusa de aplicar los principios de conservación del derecho o de realizar una interpretación armónica y sistemática de la ley.

6.- De los motivos expuestos en la Ley de Vivienda es factible extraer, además, la intención de favorecer los intereses de la industria de la construcción de inmuebles destinados al arrendamiento de vivienda urbana. En este orden de ideas, la norma estaría orientada a volver a insertar en el ordenamiento jurídico, por medio de la disposición demandada, el contenido sustancial del numeral 4 del párrafo 1 del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil.

7.- Así las cosas, la Nueva Ley de Arrendamientos propende por el derecho procesal o adjetivo y favorece a la elite que invierte en la construcción de inmuebles urbanos destinados al arrendamiento de vivienda, en detrimento de las mayorías que demandan el arrendamiento de vivienda y lesionando, de paso, el derecho sustancial del extremo contractual débil, en contravía de lo dispuesto por el artículo 228 de la Constitución.

8.- En sentencia C-670 de 2004, la Corte Constitucional se refiere al inciso tercero del artículo

12 de la ley 820 de 2003 y pone énfasis en la necesidad de proteger el derecho de defensa y el debido proceso, así como en la primacía del derecho sustancial y en la importancia de la garantía de imparcialidad. La Corte llama la atención sobre la importancia de ciertas notificaciones y sobre cómo las irregularidades en las que se pueda caer en el momento de efectuarlas no debe quedar sin la posibilidad de alegación por parte de quien se ve afectado con esta situación. Esto, según la Corte, significaría una violación del derecho fundamental al debido proceso. El medio utilizado por el legislador para agilizar los procedimientos no puede, al decir de la Corte, hacer nugatorio el derecho de defensa.

9.- Una presunción de derecho como la establecida en el último inciso del artículo 12 de la ley 820 no admite prueba en contrario. Esto delata la intención del legislador del 2003 al impedir que el demandado ejerza su derecho constitucional fundamental al debido proceso. La presunción de derecho, tal como coinciden en definirla importantes tratadistas de derecho procesal (Carnelutti, Azula Camacho, Devis Echandía) consiste en: “un juicio lógico del legislador, en virtud del cual se considera como cierto o probable un hecho con fundamento en las máximas de la experiencia que indican cual es el modo normal como suceden las cosas y los hechos y por ello se consideran como ciertos y probables.”

10.- Para aceptar la procedencia de la presunción de derecho en la hipótesis señalada en el último inciso del artículo 12 de la ley 820, el legislador habría tenido que partir de la premisa según la cual desde el punto de vista histórico, arrendadores, arrendatarios y codeudores reciben notificaciones judiciales y extrajudiciales en el lugar de pago de cánones y en el inmueble objeto del contrato de arrendamiento. Esta premisa es falsa, pues no corresponde al lugar en donde, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 315, 318, 320 del Código de Procedimiento Civil, la notificación se venía surtiendo.

11.- Así las cosas, la Nueva Ley de Arrendamientos propende por el derecho procesal o adjetivo y favorece a la elite que invierte en la construcción de inmuebles urbanos destinados al arrendamiento de vivienda, en detrimento de las mayorías que demandan el arrendamiento de vivienda y lesionando, de paso, el derecho sustancial del extremo contractual débil en contravía con lo dispuesto por el artículo 228 de la Constitución Nacional.

IV. intervenciones

1.- Intervención del ciudadano Pablo Felipe Robledo del Castillo

El ciudadano Pablo Felipe Robledo del Castillo presenta escrito de intervención en tiempo, el día 1 de febrero de 2005. Se opone a la demanda de inconstitucionalidad de la referencia y solicita que la disposición se declare exequible. El ciudadano Robledo ofrece las siguientes razones en apoyo de su solicitud.

1.1.- El estudio de inconstitucionalidad debe tener como presupuesto lo establecido en la sentencia C-670 de 2004. Allí la Corte Constitucional respaldó el sentido del artículo 12 de la ley 820 de 2003 al reconocer plenos efectos procesales a la dirección contractual como sitio para la notificación del auto admisorio de la demanda.

1.2.- De forma malintencionada, el actor pretende analizar aisladamente algunas de las reglas establecidas en el artículo 12 de la Ley 820 de 2003, las cuales, vistas de manera independiente, es decir, descontextualizadas, muestran aparentes visos de inconstitucionalidad, algo que no sucede si se analizan en conjunto.

1.4.- Se trata de una disposición novedosa que se ajusta por entero a lo dispuesto en la Constitución y se inspira en criterios racionales y razonables como los que utiliza el Congreso de la República en virtud de su competencia de configuración legislativa.

1.5.- La disposición demandada propende por la defensa del principio de buena fe aplicable tanto en lo que se refiere a las actuaciones de los particulares en general, como en lo que tiene que ver con los contratos, en particular.

1.6.- El accionante tiende a malinterpretar y a tergiversar el tenor de la norma y a plantear casos aberrantes cuya ocurrencia no es posible.

1.7.- La Corte Constitucional tendría que reflexionar sobre el sentido que tiene la disposición establecida en el inciso final del artículo 12 y que proscribe la posibilidad de efectuar emplazamientos en los términos del artículo 318 del C. de P. C. Esta norma es posterior a la ley 794 de 2003 por medio de la cual se reforman algunas disposiciones del Código de Procedimiento Civil, dentro de los cuales sobresale la modificación del régimen de notificaciones personales el cual fue declarado como constitucional mediante sentencias C-798 de 2003 y C- 783 de 2004.

1.8.- El emplazamiento del artículo 318, proscrito en el último inciso del artículo 12 de la ley 820 de 2003, puede circunscribirse al hecho de que el demandante esté en imposibilidad de suministrar una dirección para realizar la notificación personal, de tal forma que las hipótesis contenidas en el artículo 318 son de imposible ocurrencia, pues siempre habrá un lugar para llevar a cabo la notificación personal en el evento en que las partes no lo pacten expresamente al celebrar el contrato o en su desarrollo. La presunción opera, por tanto, de manera supletoria.

2.- Intervención de la Universidad del Rosario

El doctor Alejandro Venegas decano de la Facultad de Derecho de la Universidad del Rosario presenta escrito de intervención dentro del término fijado para ello en las normas pertinentes y solicita declarar la inconstitucionalidad de la norma bajo examen. El doctor Venegas aduce las siguientes razones para apoyar su solicitud.

2.1.- La ley 820 de julio 10 de 2003 ya había sido objeto de una demanda de inconstitucionalidad decidida por medio de la sentencia C-670 de 2004. En aquella oportunidad, la Corte declaró inconstitucional el inciso tercero de la mencionada norma y exequible el inciso cuarto. Se declaró, no obstante, inhibida para pronunciarse de fondo sobre la expresión “sin que sea dable efectuar emplazamientos en los términos del artículo 318 del Código de Procedimiento Civil.”

La Corte adujo como motivo para inhibir su pronunciamiento, “que en los procesos de restitución de tenencia de inmueble arrendado ‘la sentencia que se profiere tiene efectos exclusivos para los contratantes (y por eso) siempre se deberán encontrar vinculadas al proceso personas determinadas, sin que exista la posibilidad de emplazar o citar a los terceros indeterminados que se creen con derechos o puedan resultar afectados con la decisión.’” A juicio de la Corte (sentencia C-670 de 2004) el demandante realizó una interpretación equivocada de la norma en cuestión, razón por la cual se inhibe de pronunciarse sobre el fondo “por inepta demanda.”

Al no existir cosa juzgada material, nada impide que el precepto se examine, esta vez bajo la luz de los argumentos esgrimidos por el accionante actual.

2.2.- La presunción de derecho contenida en el precepto demandado vulnera el principio de

publicidad y la adecuada contradicción y viola el derecho el debido proceso. Se debería pensar en la hipótesis de que las partes acuerden que el canon ha de consignarse en un establecimiento de crédito. Esta es una posibilidad nada infrecuente y resulta absurdo concluir bajo la presunción de derecho, que el arrendador será notificado en el lugar que corresponda a la sucursal en donde tenga su cuenta. También resulta difícil explicar de qué manera quedará notificado cuando un arrendador acuda directamente a recibir el precio del arriendo en el sitio en donde está localizado el inmueble.

De ocurrir lo anterior, el lugar en el que demandado y demandante recibirían las notificaciones personales sería idéntico y esto representaría un desequilibrio procesal en contra del deudor. Situación a la que tampoco escaparían los arrendatarios, codeudores o fiadores, pues ellos no ocupan el bien físicamente y terminan siendo notificados en la dirección que identifica al predio. Todo esto se agravaría todavía más, puesto que en ningún caso sería “dable efectuar los emplazamientos en los términos del artículo 318 del Código de Procedimiento Civil.”

No se debe dejar de lado el oscuro panorama que trae consigo el artículo 7 de la Ley 820 de 2003 al establecer que respecto de la restitución del inmueble y de las obligaciones económicas derivadas del contrato, existe solidaridad. Esto hace surgir la figura procesal del litisconsorcio cuasinecesario y permite demandar a una sola de las personas que participaron en la relación jurídico sustancial. La sentencia que allí se profiera, desde luego, también producirá efectos frente a aquellas personas que no fueron vinculadas al proceso.

Da la impresión, por lo demás, que el legislador parte de unos presupuestos errados al configurar la presunción, como presunción de derecho. Si se tiene en cuenta la definición que al respecto de la presunción ofrece Hernando Devis Echandía, se podría concluir que lo que indican las máximas de la experiencia en estos casos es que, por lo general, el arrendador elabora el documento y arrendatarios, codeudores y fiadores se adhieren al mismo. Por otra parte y de manera análoga, el arrendatario es quien usualmente ocupa la cosa arrendada; los demás intervinientes a título de coarrendatarios, deudores solidarios o fiadores, están domiciliados y residen en sitios diferentes al del lugar de ubicación del bien.

La presunción de derecho según la cual “el arrendador deberá ser notificado en el lugar donde recibe el pago del canon y los arrendatarios, codeudores y fiadores en la dirección del

inmueble objeto del contrato, es un aspecto que no consulta las máximas de la experiencia, ni razones de orden público, y tampoco está a tono con los 'principios científicos que prestan máxima seguridad de acierto a sus conclusiones.' ”

3.- Intervención del Ministerio del Interior, Justicia y Derecho

En escrito recibido en la Secretaría de esta Corporación el 2 de febrero de 2005, el Ministerio del Interior y de Justicia en cabeza de su representante, allegó escrito en el que solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la norma acusada. A través de su representante, el Ministerio del Interior y de Justicia expone las siguientes razones para apoyar su punto de vista.

3.1.- Al legislador le corresponde una potestad de libre configuración con fundamento en la cual le es posible determinar los elementos que, en el caso concreto, garantizan la satisfacción de publicidad y permiten a los interesados el conocimiento de las decisiones públicas a fin de que ejerzan el derecho de defensa. El legislador hizo uso de sus facultades de configuración para establecer “una regla general en materia de celebración de contratos de arrendamiento de vivienda urbana.”

3.2.- La presunción que se demanda no es más que una fórmula supletoria con la que se pretende evitar que un posible litigio se entrase como consecuencia de la no indicación de un sitio para la notificación de las partes, lo que atentaría contra el derecho de acceso a la administración de justicia, pues ella no podría ser impartida de forma eficaz y pronta. Lo que se pretende con la norma en cuestión, es cumplir con los preceptos constitucionales y no violarlos.

3.3.- La norma objeto de análisis no origina un trato discriminatorio entre arrendador y arrendatario. Contempla una disposición que actúa de manera igual para las partes del contrato. Si se parte de que la norma cuya constitucionalidad se ataca ofrece condiciones más favorables para algunas de las partes, lo haría para quien ha tomado el bien en arriendo como sitio de vivienda. En tal caso, la notificación se haría en su residencia.

3.4.- La disposición contenida en el último inciso del artículo 12 de la ley 820 de 2003 no reprodujo el texto de una norma previamente declarada como inconstitucional en virtud de la sentencia C-925-99. La disposición objeto de pronunciamiento de inconstitucionalidad en

aquel entonces (artículo 424 modificado por el artículo 1 numeral 227 del decreto 2282 de 1989) es por entero distinta a la que es objeto de análisis en esta oportunidad, pues el texto de esta última disposición se limita a establecer una presunción con referencia al sitio en el cual se deben notificar las partes. La disposición previamente declarada como inconstitucional se encargaba, entretanto, de precisar la modalidad en la cual debe verificarse la notificación.

4.- Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial intervino en el presente proceso mediante escrito recibido el primero de febrero de 2005 en Secretaría General de esta Corporación. Quien actuó en representación del citado Ministerio, solicita declarar la exequibilidad del inciso final del artículo 12 de la ley 820 de 2003 y aduce las siguientes razones para apoyar su solicitud.

4.1.- No existe violación alguna del artículo 29 de la Constitución. Analizado el inciso dentro del contexto total del artículo 12, resulta que este impone un deber a los participantes en un contrato de arrendamiento. El incumplimiento de tal deber, genera unas presunciones de derecho, que pueden considerarse de acuerdo y en proporción con el incumplimiento que se busca corregir y en momento alguno afectan las posibilidades del demandado.

4.2.- La norma demandada tampoco vulnera los principios de justicia, igualdad y vigencia de un orden justo, ni los principios consagrados en el artículo 228 de la Constitución. Lo que busca el inciso objeto de análisis, es ofrecer celeridad y eficiencia además de dar oportunidad a las notificaciones judiciales y extrajudiciales, sin que sea posible dilatar los procesos y así obstaculizar de modo deliberado la notificación.

4.3.- Nadie puede argumentar culpa en favor propio. Al dejar de observar las partes de un contrato de arrendamiento de vivienda urbana lo dispuesto en el inciso objeto de análisis, este principio se vería sin una aplicación concreta en la práctica, y se premiaría, más bien, la falta de diligencia por parte del arrendador, del arrendatario, de los codeudores y de los fiadores.

4.4.- El inciso objeto de análisis tampoco viola el derecho de igualdad. No se plantean cargas diferentes ni se dejan de garantizar a las partes los mismos derechos, libertades y

oportunidades, pues ni para los demandantes, ni para los demandados, se suprime la notificación personal.

4.5.- El inciso acusado no reproduce el contenido material de un acto declarado previamente como inconstitucional por razones de fondo. Se trata de dos normas por entero distintas. Una de ellas estudiada por la Corte Constitucional, declarada como inconstitucional y, en ese orden de ideas, cobijada por la cosa juzgada constitucional. Tal es el caso del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil numeral 4, parágrafo. Sobre la otra norma, la Corte Constitucional aún no se ha pronunciado de fondo.

5.- Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

Quien obra a nombre del Ministerio de Relaciones Exteriores presenta su intervención de acuerdo con lo dispuesto por las normas pertinentes el 23 de febrero de 2005. Su intervención se limita a conceptuar sobre si el último inciso del artículo 12 de la ley 820 de 2003 viola el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal como lo sostiene el accionante. El representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, no encuentra que la norma demandada vulnere el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ni tampoco la ley que la incorpora en el ordenamiento jurídico nacional.

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3767 recibido en Secretaría de esta Corporación el 2 de marzo de 2005, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad, en lo acusado, del artículo 12 de la ley 820 de 2003. En apoyo de su solicitud, el Ministerio Público ofrece las razones que se exponen a continuación.

1.- La disposición bajo examen no reprodujo el precepto contenido en el numeral 4 del parágrafo 1o del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil, tal como fue modificado por el artículo 1o del Decreto 2282 de 1989, declarado inexecutable por razones de fondo mediante la sentencia C-925 de 1999. De la mera comparación entre las dos normas, se pone en evidencia que la primera de ellas determina la forma o el medio procesal para notificar el auto admisorio de la demanda en los procesos de restitución de inmueble arrendado y la segunda establece una presunción de derecho sobre el sitio en donde deben ser notificados el arrendador, el arrendatario, los codeudores y fiadores cuando no se reporte ninguna dirección en el contrato de arrendamiento, sin determinar el tipo de notificación.

En la exposición de motivos de la ley número 140 de 2001 (Cámara) publicada en la Gaceta del Congreso número 563 del jueves 8 de noviembre de 2001, que corresponde a la ley demandada, se afirma haber realizado un estudio cuidadoso de la sentencia de la Corte por medio de la cual se declaró inexecutable la notificación por aviso del auto admisorio de la demanda. Se indica, además, que se ha configurado una forma de notificación ágil y poco ortodoxa que se aparta de la vía utilizada para otro tipo de procesos siempre bajo el respeto de los preceptos constitucionales. De acuerdo con este tipo de notificación, auto admisorio de la demanda será notificado en forma personal a todos los demandados, tal y como la prevé el artículo 315 del Código de Procedimiento Civil. Sólo en el evento en que por cualquier motivo la notificación personal no pueda llevarse a cabo, se procederá a la fijación del aviso en la puerta de entrada del inmueble objeto del contrato. En los casos en que haya dos o más demandados, a estos se les fijará el aviso en las direcciones declaradas para tal fin en el contrato de arrendamiento.

La disposición contenida en el último inciso del artículo 12 de la ley 820 de 2003 no reproduce la norma declarada como inconstitucional en la sentencia C-925 de 1999. El estudio realizado por la Corte Constitucional en la citada providencia se orientó a mostrar la idoneidad de la notificación personal para garantizar los derechos de defensa y contradicción consagrados en el artículo 29 de la Carta Política, pero no se ocupó del lugar en donde ésta notificación habría de realizarse.

2.- El problema jurídico consiste en preguntar “si la norma demandada, al regular lo relativo al lugar para recibir notificaciones judiciales o extrajudiciales en el caso de que no se hubiese reportado dirección alguna en el contrato de arrendamiento de vivienda urbana, vulnera el derecho al debido proceso, el principio de igualdad, la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal y el cumplimiento del deber del Estado de asegurar la vigencia de un orden justo.”

La disposición acusada no vulnera el derecho al debido proceso y respeta valores fundamentales de la organización política y jurídica tales como la justicia, la igualdad así como un orden justo y el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas.

3.- La potestad del legislador contenida en el artículo 150, numerales 1 y 2 de la Constitución le reconocen un amplio margen de configuración para establecer las normas que habrán de

observarse cuando se pretenda resolver las controversias jurídicas que se presentan entre particulares o entre los particulares y el Estado. El Congreso es órgano competente para señalar las formas propias de cada juicio y del derecho al debido proceso bajo la condición de respetar los derechos, principios y valores constitucionales.

Dentro de las formas propias de cada juicio se encuentra la notificación y el lugar en que ella debe hacerse. La Corte Constitucional definió la notificación en sentencia C- 783 de 2004. En los distintos procesos, bien sean judiciales o administrativos, existe toda una variedad de formas de notificación, siendo la notificación personal el modo más directo de poner en conocimiento al interesado sobre la decisión de que se trata.

Aquí es preciso reparar en la importancia que tiene la realidad social para el legislador. En el diseño de las formas propias de cada juicio, el legislador debe tener en cuenta la realidad social y sacar de allí normas útiles para contribuir a la eficacia de los derechos de los ciudadanos, tal como también lo dispone la sentencia C-095 de 2001. Esas consideraciones condujeron al legislador del 2003 a expedir la ley demandada con el fin de brindar un modelo y ofrecer a las personas la posibilidad de tomar en arriendo viviendas para vivir dignamente en ellas hasta tanto logren adquirir vivienda propia. Para ello fue preciso modificar las normas que regulaban el contrato de arrendamiento. Tales normas desestimulaban en algunos aspectos a los ciudadanos que querían construir edificaciones con ese fin. Así consta en la Gaceta del Congreso Número 226 de mayo 27 de 2003.

De la opinión del legislador expresada en la Gaceta del Congreso número 563 de 2001 es factible deducir los obstáculos que enfrenta quien arrienda un inmueble para obtener la restitución del mismo. Al arrendador le toca afrontar el incumplimiento del arrendatario que a su vez prolifera en prácticas de mala fe, tales como la insolvencia simulada de los codeudores o su cambio de domicilio. Prácticas estas que hacen imposible la notificación e interminable el proceso respectivo.

El propósito del legislador al expedir la disposición objeto de análisis, fue hacer más ágiles los procesos vinculados directa o indirectamente con el contrato de arrendamiento de vivienda urbana. Ese propósito es constitucionalmente legítimo pues aspira a garantizar una vivienda digna y a garantizar, con ello, la prosperidad general (artículo 2 y 51 de la Constitución Política). La manera como el legislador hizo uso de su libertad de configuración fue apropiada

puesto que determinó un modo razonable y proporcionado de lograrlo. Sólo en el caso de que arrendador y arrendatario decidan libremente no indicar una dirección o no comunicar el cambio de la misma, señalará la ley el lugar en donde deben surtirse las notificaciones.

Es, pues, una medida razonable, porque pretende garantizar continuidad en el trámite judicial, así como realizar los principios procesales de economía y celeridad. Intenta prevenir el problema que, para el demandante y la administración de justicia, generaría la desidia y en algunos casos la mala fe de quienes voluntariamente decidieron no cumplir con un deber impuesto por la ley que busca lograr un fin legítimo desde el punto de vista constitucional. La medida es además proporcional y lo es, por las siguientes razones: es idónea para obtener el fin constitucionalmente legítimo que se persigue, es decir, para prevenir el retraso de los procesos judiciales relacionados directa o indirectamente con el contrato de arrendamiento de vivienda urbana; es necesaria pues constituye el medio más favorable, entre muchos otros, para intervenir en el derecho – el debido proceso –; es proporcional en sentido estricto, puesto que las ventajas que se logran por medio de la intervención en el derecho fundamental – darle celeridad a los mencionados procesos judiciales – equilibran los sacrificios que implica esa presunción contenida en la norma demandada para el arrendador, los arrendatarios, codeudores y fiadores.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. – Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4º de la Carta.

2.- Consideración preliminar. Ausencia de cosa juzgada respecto del último inciso del artículo 12 de la Ley 820 de 2003

Tal como lo expresa uno de los intervinientes, la ley 820 de julio 10 de 2003 ya había sido objeto de una demanda de inconstitucionalidad decidida por medio de la sentencia C-670 de 2004. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. En aquella oportunidad, la Corte declaró inconstitucional el inciso tercero de la mencionada norma y exequible el inciso cuarto. Se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre la expresión “sin que sea dable efectuar emplazamientos en los términos del artículo 318 del Código de Procedimiento Civil,” por

inepta demanda.

Si bien en ese entonces la Corte consideró de manera general exequible el contenido del último inciso del artículo 12 de la ley 820 de 2003, no examinó, en concreto, el cargo que se alega en esta ocasión y que se relaciona con la eventual inconstitucionalidad de la presunción de derecho contenida en el inciso bajo examen. La Corte considera, por tanto, que no se vulnera el principio de cosa juzgada material y pasa a pronunciarse de fondo sobre la demanda.

3.- Objeto de la demanda

A renglón seguido, la Corte procede a realizar una síntesis de los argumentos presentados por el demandante y por quienes intervinieron en el proceso. El demandante considera que el inciso final del artículo 12 de la ley 820 de 2003 (Ley de Arrendamientos) vulnera el Preámbulo y los artículos 2 (fines del Estado); 13 (derecho a la igualdad); 29 (derecho al debido proceso); artículo 228 (prevalencia del derecho sustancial); artículo 229 (derecho a acceder a la justicia) y el artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, pero enfila toda su argumentación a sustentar el cargo que se refiere a la violación del derecho al debido proceso. Se echa de menos una sustentación de los cargos por vulneración del preámbulo, y de los artículos 2 y 13 de la Constitución Nacional. Según el actor, la presunción de derecho contenida en el último inciso del artículo 12 de la Ley 820 de 2003 vulnera el contenido material del derecho al debido proceso. La nueva Ley de Arrendamientos en la cual se inserta la disposición acusada, se caracteriza, en opinión del demandante, por favorecer el derecho procesal o adjetivo en detrimento de la prevalencia del derecho sustancial y lesiona de ese modo al extremo contractual más débil. La presunción de derecho contenida en el inciso acusado – que no admite prueba en contrario – parte de una premisa falsa que no se asienta en la experiencia y da por sentado que las notificaciones a arrendadores, arrendatarios, codeudores y fiadores deberán surtirse en las direcciones de pago de los cánones y del inmueble arrendado. La norma demandada privilegia los derechos del demandante que en estos casos suele ser el arrendador y reduce las oportunidades de ejercer el derecho de defensa y de acceso a la justicia de quienes también forman parte del contrato y puedan estar en el papel de demandados. De las intervenciones ciudadanas, una coadyuva la demanda y otras solicitan que el inciso acusado se declare exequible. Los argumentos aducidos en este último sentido coinciden, en parte,

con los esgrimidos por el Ministerio de Interior y de Justicia, el Ministerio de Vivienda Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y la Procuraduría quienes también solicitan que se declare la constitucionalidad de la disposición demandada. La Corte los resumirá primero y luego hará una síntesis de los argumentos que apoyan la demanda.

La disposición contenida en el último inciso del artículo 12 de la ley 820 de 2003 es exequible. En virtud de lo dispuesto por la Constitución (artículo 150 numerales 1 y 2) al Congreso le corresponde una muy amplia libertad de configuración en virtud de la cual le es dado determinar las normas que habrán de regular las controversias jurídicas que se presenten entre los particulares y entre los particulares y el Estado. La presunción contenida en el inciso acusado opera de manera supletoria y está orientada a agilizar los trámites cuando no se ha indicado un sitio para la notificación; busca, por tanto, evitar que se dilate el proceso de notificación a las partes y no viola el derecho al debido proceso, ni el derecho al acceso a la justicia, ni tampoco se proyecta de manera discriminatoria frente a arrendatarios, codeudores y coarrendatarios. Es una medida razonable y proporcional. La intervención de la Universidad del Rosario se dirige a solicitar que el precepto acusado se declare inexecutable. El decano de la Facultad de Derecho de esta Universidad considera que la presunción de derecho contenida en el inciso acusado viola el derecho al debido proceso de las partes demandadas pues es factible que se presenten hipótesis no contempladas por el legislador al elevar el supuesto contenido en la norma a la categoría de presunción de derecho. Esto podría incidir en un desequilibrio de cargas entre demandante y demandado y perjudicaría ante todo a los arrendatarios, codeudores y fiadores que no ocupan físicamente el bien arrendado. La presunción contenida en el inciso acusado, no obedece, en suma, a los criterios exigidos para elevar una situación de hecho a la categoría de presunción de derecho por cuanto no consulta de manera suficiente las máximas de la experiencia ni razones de orden público, y tampoco está a tono con los 'principios científicos que prestan máxima seguridad de acierto a sus conclusiones.' "

4.- Problema jurídico

Con fundamento en lo anterior, pasa la Corte a formular el problema jurídico. El inciso final del artículo 12 de la Ley 820 de 2003 dispone que en caso de que las partes no pacten en el momento de realizar el contrato de arrendamiento de vivienda urbana o a lo largo de su desarrollo el lugar donde recibirán notificaciones, se presumirá de derecho que las

notificaciones tendrán que llevarse a cabo, si se trata del arrendador, en el lugar donde recibe el pago del canon, y, si se trata de los arrendatarios, codeudores y fiadores, en la dirección del inmueble objeto del contrato. ¿Vulnera la presunción contenida en la disposición acusada, el derecho al debido proceso (artículo 29 de la Constitución), la prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 de la Constitución) y el derecho a acceder a la justicia (artículo 229 de la Constitución) así como el artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, cuando niega de plano la posibilidad a unos y a otros – arrendadores, arrendatarios, codeudores y fiadores – de acudir a prueba alguna que demuestre la imposibilidad de recibir o haber recibido la notificación en los lugares presumidos por el legislador?

En otras palabras, ¿debe respetar el legislador el principio de proporcionalidad cuando en desarrollo de su facultad de realizar los preceptos constitucionales – en un ámbito como el del contrato de arrendamiento de vivienda urbana – crea una presunción que puede implicar una seria restricción frente a derechos constitucionales fundamentales, como lo son la garantía del derecho al debido proceso (artículo 29 de la Constitución), la prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 de la Constitución) y al derecho a acceder a la justicia (artículo 229 de la Constitución)?

Para resolver el problema planteado, la Corte reflexionará (1) de manera general sobre el papel de las presunciones en materia jurídica. (2) Hará un examen sobre el alcance que tiene la garantía del derecho al debido proceso en el orden constitucional colombiano así como en el ámbito internacional. (3) Se pronunciará, en concreto, sobre el papel que desempeñan las notificaciones en relación con la efectiva garantía del derecho al debido proceso. (4) Finalmente, la Corte se valdrá de la metodología del juicio de proporcionalidad para analizar los efectos que tiene la presunción contenida en la disposición acusada frente a la garantía del derecho al debido proceso.

4.1.- El papel de las presunciones en materia jurídica

Para una parte de la doctrina, la palabra presumir viene del término latino “praesumere” que significa “tomar antes, porque por la presunción toma o tiene por cierto un hecho, un derecho o una voluntad, antes de que la voluntad, el derecho o el hecho se prueben 1.” También se ha dicho que el vocablo presumir se deriva del término “prae” y “mumere” y

entonces la palabra presunción sería equivalente a “prejuicio sin prueba”². En este orden de cosas, presumir significaría dar una cosa por cierta “sin que esté probada sin que nos conste ³.”

Por medio de las presunciones ocurre una de dos posibilidades: o bien que quien alega la presunción para fundar su derecho desplace la carga de la prueba en cabeza de su adversario o bien que quien alega la presunción le niegue a su adversario por entero la facultad de acudir a prueba alguna que demuestre la no existencia del hecho decisivo ⁴.

De esta suerte, las presunciones relevan de la carga probatoria a los sujetos a favor de quienes operan. Una vez demostrado aquello sobre lo cual se apoyan, ya no es preciso mostrar valiéndose de otros medios de prueba lo presumido por la ley. En virtud de la presunción legal, se tiene una prueba completa desde el punto de vista procesal y es esa exactamente la finalidad jurídica que cumplen las presunciones y sin la cual carecerían de sentido⁵.

En sociedades diversas donde los conflictos se presentan con bastante frecuencia, las presunciones juegan un papel importante. Aseguran, de un lado, que materias sobre las que tanto la experiencia como la técnica proyectan cierto grado de certeza, no sean sometidas a la crítica y se acepten de manera más firme. Acudir a presunciones contribuye, de otro lado, a agilizar ciertos procesos pues exime de la actividad probatoria en casos en los que tal actividad es superflua o demasiado difícil. Las presunciones presentan, sin embargo, un riesgo grande, a saber, que el razonamiento por inducción que les sirve de fundamento puede configurar una base muy exigua.

Las presunciones son el fruto de un razonamiento por inducción. Así, por ejemplo, para que el razonamiento por inducción resulte concluyente debe demostrarse que “todos los cuervos son negros”, que no existe ningún cuervo de otro color, ni es factible que llegue a existir, es decir, debe señalarse que todos los casos que sirven de fundamento a la presunción fueron tenidos en cuenta y que no existe ni existirá caso o circunstancia que no haya sido tomada en cuenta. Como esto es hasta ahora humanamente imposible – de ahí que incluso haya quienes nieguen de manera enfática la posibilidad de conocimiento por vía de inducción -, por lo menos en lo que se refiere al ámbito de las presunciones jurídicas, al adoptar el legislador una presunción debe existir una profunda justificación sea valorativa o fáctica.

Cuando se crea una presunción en el sentido de la segunda acepción a la que se hizo mención más arriba, es decir, cuando se parte de la presunción como equivalente a dar algo por probado sin que nos conste, ha de existir una muy especial justificación. Desde esta óptica, las presunciones tienen una gran carga valorativa, introducen valoraciones y estas valoraciones deben estar suficientemente justificadas. P. Foriers ofrece un ejemplo⁶.

Por razones de economía procesal, se ha establecido en los ordenamientos jurídicos el principio de autoridad de cosa juzgada de acuerdo con el cual, las decisiones adoptadas son definitivas y no pueden ser impugnadas por medio de instrumentos jurídicos ordinarios. La valoración que le subyace a esa presunción es la seguridad jurídica. Los conflictos jurídicos no pueden extenderse en el infinito, los conflictos jurídicos deben tener un final. La presunción se construye sobre la siguiente regla de carácter tradicional: “res judicata pro veritate habetur”.

Este adagio señala cuáles son los límites de la verdad en materia jurídica. El aforismo no se orienta a afirmar que aquello que ha sido sometido a juicio y decidido sea la verdad, sino que ha de ser tenido por cierto. Suspender la indagación que conduce a situarnos más cerca de la verdad es una renuncia bastante grande, pero bien vale la pena si con ello se logra dar fin a los conflictos o al menos a una buena parte de ellos. Y sin embargo, aún en esos casos y aceptando de antemano el alcance de la justificación, es preciso admitir que el principio de seguridad jurídica puede, y de hecho lo hace con frecuencia, entrar en conflicto con otros principios igualmente importantes para la idea de derecho como lo son la igualdad y la justicia. Este ejemplo pone sobre el tapete las dificultades que se presentan en el ámbito de las presunciones y lo exigentes que tienen que ser las justificaciones y los requisitos para que procedan. Ciertas valoraciones pueden parecer suficientemente justificadas para construir presunciones sobre su base. Miradas con mayor detenimiento, pueden no serlo.

Cuando se trata de construir presunciones de acuerdo con la primera acepción a la que se hizo alusión más arriba, esto es, cuando se toma o tiene por cierto un hecho, un derecho o una voluntad, antes de que la voluntad, el derecho o el hecho se prueben, los hechos que sirven de base a la configuración de la presunción han de poder ser comprobados de manera suficiente de modo que hagan más probable el hecho principal, pues como lo expresara en alguna oportunidad Jeremías Bentham:

“Declarar que un acontecimiento hace fe respecto de otro acontecimiento, es un juicio fundado sobre la analogía, analogía que a su vez descansa sobre la experiencia. Pero es preciso confesar que este juicio puede ser considerado como una especie de instinto, tanto por la prontitud de su operación, como por las dificultades de explicarlo y la imposibilidad de dar reglas para dirigirlo. Ese instinto que guía a los hombres con tan grandes ventajas, haría su desaparición si no fuera uniforme en todos; porque toda probabilidad desaparecería y sería vano cuanto pudiera decirse sobre las relaciones de los fenómenos si no se encaminaran bajo el supuesto de que dos hechos que aparecen ligados de cierto modo a los ojos de un individuo, aparecen ligados del mismo modo a los ojos de los demás (...) Si la existencia de un hecho principal no resulta apoyada más que en pruebas circunstanciales, creo que se hallarán en Inglaterra muy pocos casos en que una prueba de esa naturaleza, siendo sola, haya parecido suficiente para considerar el hecho comprobado⁷.”

Las presunciones en el ámbito jurídico son de dos tipos: las presunciones legales y las presunciones simples o judiciales también llamadas presunciones de hombre. Dentro de las presunciones legales, se distinguen las presunciones *iuris tantum* – que admiten prueba en contrario – y las presunciones *iuris et de iure* – que no admiten prueba en contrario. En este orden de cosas, el artículo 176 del Código de Procedimiento Civil establece que “las presunciones establecidas por la ley serán procedentes, siempre que los hechos en que se funden estén debidamente probados. El hecho se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice⁸.” (Subrayas fuera de texto).

La doctrina discute al respecto de si las presunciones son o no medio de prueba⁹. Quienes parten de la idea de acuerdo con la cual las presunciones son medios de prueba, las asimilan a los indicios. Dentro de los que aceptan esta posibilidad, hay quienes la admiten dependiendo del tipo de presunción que se trate. Algunos consideran que solo las presunciones judiciales son medio de prueba. Otros reconocen valor probatorio sólo a las presunciones legales y hay también quienes consideran que solo las presunciones *iure et de iure* tienen valor probatorio.

En realidad, cuando se analiza bien cuál es el propósito de las presunciones es factible llegar a la conclusión que las presunciones no son medio de prueba sino que, más bien, son un razonamiento orientado a eximir de la prueba. Se podría decir, en suma, que las presunciones no son un medio de prueba pero sí tienen que ver con la verdad procesal.

Cuando se trata de una presunción *iuris et de iure* o presunción de derecho, por el contrario, no existe la posibilidad de desvirtuar el hecho indicador a partir del cual se construye la presunción. La presunción de derecho sencillamente no admite prueba en contrario¹⁰.

Requisito para que opere la presunción desde esta perspectiva fáctica es que un hecho se ordena tener por establecido siempre y cuando se de la existencia de otro hecho o de circunstancias indicadoras del primero, cuya existencia haya sido comprobada de manera suficiente. Desde el punto de vista fáctico, las presunciones están conectadas, entonces, con la posibilidad de derivar a partir de un hecho conocido una serie de consecuencias que se dan como ciertas o probables ya sea porque la operación o el acto de presumir se sustenta en máximas generales de experiencia o porque se funda en reglas técnicas.

Dado el alcance y la seriedad de las consecuencias que se derivan de la procedencia de las presunciones fácticas y en especial de aquellas que no admiten prueba en contrario, se exige que sean diseñadas de acuerdo con una serie de requisitos dentro de los cuales la doctrina coincide en enumerar los siguientes¹¹. (i) Precisión: el hecho indicador que sirve de fundamento a la presunción debe estar acreditado de manera plena y completa y debe resultar revelador del hecho desconocido que se pretende demostrar. (ii) Seriedad: debe existir un nexo entre el hecho indicador y la consecuencia que se extrae a partir de su existencia, un nexo tal que haga posible considerar a esta última en un orden lógico como extremadamente probable. (iii) Concordancia: todos los hechos conocidos deben conducir a la misma conclusión.

Es preciso, además, no perder de vista lo siguiente: el legislador en desarrollo de su facultad de realizar de la manera más amplia los preceptos constitucionales puede establecer presunciones – sea con una base valorativa o con una base fáctica o con fundamento en una combinación de estos dos aspectos; sea presunciones *iuris tantum*, o presunciones *iuris et de iure*. La libertad de configuración del legislador, sin embargo, no es ilimitada; debe ajustarse a lo dispuesto en los preceptos constitucionales y ha de acomodarse sobre todo a aquellos preceptos constitucionales que contienen las fronteras dentro de las cuales se hace factible la efectiva garantía de los derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales pueden verse vulnerados con el diseño legislativo de presunciones. Por ello no es solo recomendable sino que significa una exigencia ineludible

realizar un juicio de proporcionalidad para verificar hasta qué punto elevar una valoración o un hecho o una síntesis de ambos a la categoría de presunción – sea *iuris tantum* o *iuris et de iure* –, restringe o puede llegar a restringir de manera desproporcionada un derecho fundamental. No basta con que el legislador ordene establecer una presunción. Deben existir elementos lógicos, fácticos y valorativos suficientes que permitan hacer compatible la configuración de presunciones con la justicia, con el debido proceso y con la eficacia.

4.2.- Alcances de la garantía de protección del derecho al debido proceso en el ordenamiento constitucional colombiano y en el derecho internacional

El derecho al debido proceso goza de una muy amplia garantía en el ordenamiento jurídico colombiano. A nivel interno, el artículo 29 de la Constitución Nacional contiene los elementos que caracterizan tal protección¹². La garantía efectiva del derecho al debido proceso se ve reforzada, además, en virtud de lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución, de acuerdo con lo cual, “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.” (Énfasis fuera de texto).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la garantía del derecho al debido proceso es reiterada y se orienta a conceder una muy extensa protección del derecho al debido proceso. Una síntesis de los elementos que la Corte ha considerado más sobresalientes en relación con la garantía del derecho al debido proceso como instrumento dirigido a satisfacer las exigencias imprescindibles para la efectiva garantía del derecho material arroja el siguiente resultado.

El derecho al debido proceso comprende la posibilidad de acceder de manera libre y en condiciones de igualdad a la justicia a fin de obtener por parte de los jueces decisiones motivadas y comprende, de igual modo, la posibilidad de impugnar tales decisiones, cuando se está en desacuerdo con ellas ante un juez de superior jerarquía, así como el derecho a que se de debido cumplimiento a lo determinado en los fallos.

El derecho al debido proceso implica, de otro lado, la posibilidad de acceder al juez natural, esto es, de acudir ante el funcionario que está facultado para “ejercer la jurisdicción en determinado proceso de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por el legislador entre los miembros de la judicatura¹³.”

Este juez debe ser independiente, lo que implica la garantía constitucional de no intromisión del poder ejecutivo o del poder legislativo – e incluso de otros poderes fácticos – en el desarrollo de labor judicial autónoma, ajena a amenazas y a presiones.

El derecho al debido proceso implica de suyo la posibilidad de realizar una efectiva defensa judicial con aplicación de todos los instrumentos legítimos para hacerse oír en juicio y obtener una decisión favorable. Asuntos tan neurálgicos como los relacionados con “el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso¹⁴”, forman parte del derecho al debido proceso. A lo anterior se suma la exigencia según la cual los procesos deben ser públicos y han de desenvolverse dentro de un lapso razonable sin dilaciones injustificadas o inexplicables¹⁵.

El derecho al debido proceso exige la presencia de un juez que se esfuerce por ser imparcial y decida “con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas¹⁶.”

Dentro de la serie de artículos que complementan lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Nacional se encuentran el artículo 228 y el artículo 229 de la Constitución Nacional. De conformidad con lo previsto en esas disposiciones, ha dicho la Corte Constitucional que las normas procesales han de interpretarse siempre “como instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial y a las soluciones que permitan resolver el fondo de los asuntos sometidos a consideración de los jueces (principio pro actione). (...) Se impone, por lo tanto, adoptar la interpretación que tome en cuenta el espíritu y finalidad de la norma y que sea más favorable para la efectividad del derecho fundamental¹⁷.”

El derecho al debido proceso puede verse vulnerado no únicamente cuando se deja de observar determinada regla procesal. La Corte Constitucional ha sido muy clara al señalar que la violación del derecho al debido proceso “también ocurre por virtud de la ineficacia de la misma [regla procesal] para alcanzar el propósito para el que fue concebida. Así, en la medida en que el derecho sustancial prevalece sobre las formas procesales (C.P., art. 288), como mandato que irradia todo el ordenamiento jurídico y, muy especialmente, las actuaciones destinadas a cumplir con la actividad judicial, es que las formas procesales que

la rijan deben propender al cumplimiento de los propósitos de protección y realización del derecho material de las personas y a la verdadera garantía de acceso a la administración de justicia (C.P., art. 229)¹⁸.”

Cualquier forma procesal que impida ejercer el derecho de defensa como lo garantiza la Constitución, ha dicho la Corte, obliga al juez de conocimiento a buscar los medios necesarios “para remover el obstáculo y volver procedente dicha forma procesal, en concordancia con el fin que debe cumplir dentro del respectivo proceso o actuación¹⁹.” Tal sería el caso, por ejemplo, de una forma procesal que impida a los interesados conocer de manera idónea la realización de una actuación determinada o la existencia de una decisión que los afecta²⁰.

Los principios que se derivan de la garantía del derecho al debido proceso vinculan no sólo a las actuaciones del poder judicial. También deben ser respetados por quienes actúan en cumplimiento de los cometidos estatales. La garantía del derecho al debido proceso tiene como fin primordial evitar el ejercicio arbitrario del poder provenga este de las autoridades públicas o de los particulares. En un estado de derecho nadie puede estar eximido de garantizar el respeto por el derecho al debido proceso.

La garantía del derecho al debido proceso en el ámbito interno se ve reforzada por lo dispuesto a nivel internacional. Tanto el Sistema de Naciones Unidas como el Sistema Interamericano consagran una muy amplia garantía del derecho al debido proceso y existe una importante jurisprudencia internacional al respecto, sobre todo en lo que concierne a la imposibilidad de vaciar de contenido la cláusula del debido proceso cuando se declaran estados de excepción²¹.

En la Opinión Consultiva OC-8/87 de enero 30 de 1987 se pronunció la Corte Interamericana sobre el hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts.27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana de Derechos Humanos). Al referirse al artículo 25.1 que contiene el principio de efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos dijo la Corte Interamericana:

“Los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la

obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbi y Solís Corrales y Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencias del 26 de junio de 1987, párrs. 90, 90 y 92, respectivamente)²².”

(...)

“Según este principio, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una trasgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, [cuando] por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial²³.” (Subrayas fuera de texto).

(...)

Con respecto al artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos²⁵, señaló la Corte Interamericana que si bien el contenido del artículo se conecta con lo que se ha denominado “garantías judiciales” la lectura misma del artículo 8 puede llevar a confusión pues de su contenido no se desprende en sentido estricto “un medio de esa naturaleza”²⁶. La Corte Interamericana precisó los alcances de la norma contenida en el artículo 8 de la Convención al afirmar que:

“En efecto, el artículo 8 no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención²⁷.”

(...)

“El concepto de debido proceso legal recogido por el artículo 8 de la Convención debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las garantías judiciales referidas en la Convención Americana, aun bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma²⁸.”

Según la Corte Interamericana cuando el artículo 8 se lee en armonía con los artículos 7.6, 25 y 27.2 de la Convención Interamericana es preciso concluir que las garantías contenidas en el artículo 8 no pueden ser suspendidas con motivo de hallarse un país en situaciones de excepción, pues tales garantías constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales. Esta conclusión es aún más evidente respecto del hábeas corpus y del amparo²⁹.”

Las extensas referencias que esta Corte se ha permitido hacer de la Opinión Consultiva OC-8/87 de la Corte Interamericana es apenas una pequeña muestra de la importancia y el alcance de los planteamientos de este Tribunal Internacional en materia de la efectiva garantía del derecho al debido proceso, algo que complementa y profundiza lo establecido en el ordenamiento constitucional colombiano y contribuye a reforzar la tarea que en ese sentido ha venido desempeñando de modo constante la Corte Constitucional.

4.3.-Papel que desempeñan las notificaciones para la efectiva realización del la garantía del derecho al debido proceso

El término notificación se deriva de la expresión latina *notis* la cual proviene, a su turno, del verbo *nosco* que significa conocer³⁰. En este sentido, notificar indica “poner en conocimiento”, “participar del conocimiento”³¹. El valor que le subyace al acto de la notificación se conecta de modo muy estrecho con el principio según el cual nadie puede ser condenado sin tener previo conocimiento de la razón o las razones en que se fundamenta el cargo que se le imputa. Se relaciona, por ende, con el principio de publicidad de los juicios³² y con la garantía del derecho al debido proceso³³. Cualquier persona frente a la cual exista alguna acusación tiene derecho a saber cuáles son los motivos del cargo que se le endilga para poder ser oída en juicio, efectuar su defensa y oponerse a las inculpaciones que se le atribuyen. La notificación en tanto instrumento que facilita la comunicación de las partes

entre sí y de las partes con el juez, desempeña un papel de especial importancia en todo proceso.

La Corte Constitucional ha subrayado la estrecha conexión que existe entre la notificación personal y la posibilidad de realizar de manera óptima la garantía del derecho al debido proceso. Al respecto se pronunció por ejemplo, en la sentencia T-361 de 1993:

“En relación con el tema, resulta de importancia destacar que, en aras de salvaguardar el derecho al debido proceso y el principio constitucional de la publicidad de los juicios (C.P. arts. 29 y 228), las decisiones que tomen las autoridades jurisdiccionales deben ser puestas en conocimiento de los interesados, con el fin de que éstos procedan a hacer uso de los derechos de impugnación que la ley consagra o, en su defecto, se comprometan a cumplir con lo dispuesto en ellas.”

La Corte ha destacado de manera reiterada el papel que desempeña la notificación personal que junto a la notificación por estado, por edicto, en estrado, por conducta concluyente, configuran los tipos principales de notificación aceptados en el ordenamiento jurídico colombiano³⁴. La importancia de la notificación personal radica en ser el medio de comunicación más eficaz cuando se trata de garantizar que las personas sean oídas y vencidas en un juicio que cumpla con todos los requisitos constitucionales y legales atinentes a la protección del debido proceso³⁵.

En la sentencia C-925 de 1999, la Corte declaró inexecutable el aparte del Art. 424 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Decreto 2282 de 1989, sobre restitución del inmueble arrendado. Tal disposición, determinaba que el auto admisorio de la demanda debía notificarse a todos los demandados mediante la fijación de un aviso en la puerta o lugar de acceso al inmueble objeto de la demanda. En aquella ocasión, la Corte recalcó la importancia de la notificación personal especialmente cuando se trata de la notificación del auto admisorio de la demanda y en general de la primera providencia que se dicte en el proceso. La Corte consideró que el legislador había desconocido el objetivo constitucional de la notificación personal³⁶, al ordenar que la notificación de la demanda de restitución del inmueble arrendado se realizaría por aviso del auto admisorio de la demanda³⁷.

Reconoce la Corte Constitucional que el legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad “para regular las formas de notificación que mejor se amolden a las

características particulares de los procesos³⁸”, pone énfasis, no obstante, en que el auto en virtud del cual se ordena el traslado de la demanda tiene “un alcance general y vinculante, [pues] su conocimiento siempre debe estar precedido por la notificación personal (...) [dado que] la misma constituye el único medio idóneo que otorga plena efectividad a los derechos de defensa y contradicción consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política³⁹.”

Lo mencionado en párrafos anteriores, deja ver el estrecho vínculo que existe entre la notificación personal y la garantía del derecho al debido proceso. Este nexo cobra una mayor importancia cuando se trata de relaciones contractuales en las que algunas de las partes suelen estar situadas en condiciones evidentes de desventaja, bien sea por su falta de acceso al conocimiento, por su edad o por su situación económica precaria y dependiente. La Corte ha dicho que “desde ese punto de vista, la notificación se concibe como forma de protección a favor de quienes, siendo partes o interesados en el proceso, se encuentran en una situación de desventaja, por su imposibilidad o dificultad de acceso al conocimiento de decisiones judiciales que los puedan afectar, pudiendo en consecuencia, ver desconocido su derecho de defensa⁴⁰.” (Subrayas fuera de texto).

4.4.- La disposición demandada a la luz de la metodología que ofrece el juicio de proporcionalidad

Procederá la Corte, pues, a responder la pregunta formulada más arriba sobre si debe respetar el legislador el principio de proporcionalidad cuando en desarrollo de su facultad de realizar los preceptos constitucionales – en un ámbito como el del contrato de arrendamiento de vivienda urbana – crea una presunción que puede implicar serias restricciones frente a la garantía del derecho al debido proceso. La Corte se valdrá de la metodología del juicio de proporcionalidad para verificar hasta qué punto la presunción contenida en el último inciso del artículo 12 de la Ley 820 restringe o puede llegar a restringir de manera desproporcionada el derecho fundamental al debido proceso.

Bien sabido es, que el legislador goza de un muy amplio margen de acción para realizar los preceptos constitucionales. En este orden de ideas, el legislador puede tanto actualizar el contenido de los derechos, como adaptarlo a las exigencias de cambio de una sociedad dinámica y puede también regular los derechos para hacerlos compatibles con otros derechos. No obstante, para esos efectos el legislador habrá de tener en cuenta el juicio de

proporcionalidad en tanto límite de los límites a los derechos fundamentales.

El Estado constitucional no puede aceptar cualquier restricción a los derechos fundamentales, sino solo aquellas que cumplan con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Una medida es idónea, cuando contribuye a la obtención de un fin legítimo desde el punto de vista constitucional y guarda un tipo de relación fáctica con el fin que se persigue. Una medida es necesaria, cuando no existe ninguna otra que denote al menos la misma idoneidad para obtener el fin propuesto y sea menos restrictiva frente a los derechos fundamentales que puedan resultar afectados con su puesta en práctica. Una medida es proporcional en sentido estricto, cuando luego de realizarse una comparación entre la medida adoptada y el grado de afectación del derecho, es factible constatar un equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida y los perjuicios que resultan de su aplicación⁴¹.

A continuación, procederá la Corte a examinar la idoneidad de la presunción contenida en el último inciso del artículo 12 de la Ley 820 de 2003. Si se hace un repaso de la historia legislativa de la disposición demandada y se vuelve sobre lo planteado en el informe de ponencia para primer debate del entonces Proyecto de Ley 165 de 2002 del Senado y 140 de la Cámara “por medio del cual se expide el Régimen de Arrendamiento y de Vivienda Urbana y se dictan otras disposiciones” (Gaceta del Congreso número 563 de 8 de noviembre de 2001), es factible encontrar varios asuntos de interés para efectos de la revisión de constitucionalidad que nos ocupa. Dentro de los objetivos del proyecto de ley estaba ante todo introducir una serie de modificaciones con el fin “de reunir la normatividad dispersa y de conferir mayor flexibilidad y agilidad tanto en el contrato de arrendamiento como al proceso de restitución del inmueble arrendado.”

Los ponentes, Juana Yolanda Bazán, Antonio José Pinillos y William Vélez justifican el contenido del proyecto de ley con base en la necesidad de hacer efectivo el derecho consagrado en el artículo 51 de la Constitución de acuerdo con el cual “todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna.” Los ponentes presentan cifras acerca de la situación de la vivienda (para el año 2001 la Encuesta Nacional de Hogares arrojó como resultado que más de 3 millones 200 mil familias colombianas no disponen de vivienda propia); señalan una serie de medidas que sería recomendable adoptar para esos efectos, pero concluyen que ante la dificultad de llevarlos a la práctica, por el costo que ello significa,

entonces hay que pensar más bien en “propiciar un modelo para que los colombianos puedan habitar dignamente viviendas arrendadas.”

La restitución del inmueble por parte del arrendatario incumplido deviene entonces el punto central. Los ponentes consideran que dar fin a las prácticas abusivas será la forma de incentivar el mercado de la construcción hasta el punto de que incluso existiría la posibilidad de “titularizar estos contratos para ser colocados en el mercado de inversionistas quienes tendrían la garantía de recibir un rendimiento apropiado.”

Sin entrar a analizar la Corte si en realidad puede afirmarse una relación causal semejante, de un lado, entre la actitud de los arrendatarios incumplidos y la falta de incentivo a la industria de la construcción y, de otro, entre el incentivo a la industria de la construcción y la posibilidad de que los colombianos desposeídos de vivienda digna accedan a un arrendamiento digno, es factible sostener que según la óptica expuesta en la ponencia del proyecto de ley, la presunción contenida en el inciso acusado cumpliría en principio con el requisito de idoneidad pues persigue un fin legítimo desde el punto de vista constitucional y su existencia refleja un nexo fáctico con el fin propuesto, cual es, agilizar los procesos de restitución de inmueble por parte de arrendatarios incumplidos y excluir prácticas engañosas y abusivas.

Cuando se pasa a comprobar el segundo criterio de proporcionalidad en sentido amplio, esto es, el criterio de necesidad, el asunto deja de ser claro, pues no resulta evidente que la presunción de derecho contenida en el inciso acusado sea la única medida posible para alcanzar el propósito buscado por la norma, tanto más si se tienen en cuenta los efectos que puede tener la imposibilidad de desvirtuar la presunción para asegurar la garantía del derecho fundamental al debido proceso de las partes contratantes. Como fue expuesto en párrafos anteriores, la notificación es clave para el ejercicio del derecho al debido proceso, más cuando se trata de notificaciones tan importantes como la del auto admisorio de la demanda. El Procurador General atina, sin duda, cuando en su intervención marca una distinción entre la obligación de notificar el auto admisorio de la demanda y el lugar en el que han de surtirse las notificaciones. Ciertamente son dos asuntos diferentes. Si se examinan más detenidamente, es factible hallar una estrecha relación entre los dos, máxime cuando se lee en su integridad el artículo 12 del que hace parte el inciso acusado.

El inciso primero del artículo 12 establece que los arrendadores, arrendatarios, codeudores y fiadores partes de un contrato de arrendamiento de vivienda urbana, deberán señalar en el contrato el lugar donde recibirán tanto notificaciones judiciales como notificaciones extrajudiciales relacionadas de modo directo con el contrato.

Según el inciso segundo, la dirección suministrada por las partes del contrato tendrá validez para todos los efectos legales en la medida en que las partes no informen un cambio. Si tiene lugar un cambio, éste deberá ser informado por medio del servicio postal autorizado, evento en el cual, tendrá aplicación lo dispuesto por el artículo que regula el pago por consignación extrajudicial. Los arrendadores están obligados a informar el cambio de dirección a todos los arrendatarios, codeudores o fiadores, éstos, entre tanto, únicamente deben reportar el cambio a los arrendadores.

El tercer inciso fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-670 de 200442. El cuarto y último inciso, que es el que incluye la expresión acusada en esta oportunidad, tiene como fin relevar a las partes contratantes de la carga de la prueba cuando omitan establecer en el contrato o en desarrollo del mismo el lugar donde han de surtir las notificaciones. En tal circunstancia, entonces, se presume de derecho, esto es, sin que sea factible probar en contrario, que los arrendadores deberán notificarse en el lugar donde reciben el pago del canon y los arrendatarios, codeudores y fiadores en la dirección del inmueble objeto del contrato.

El Procurador sostiene al formular su intervención en la presente demanda, que los incisos primero y segundo del artículo 12 de la Ley 820 de 2003 contiene el deber tanto de arrendadores como de arrendatarios, codeudores y fiadores de señalar en el contrato de arrendamiento de vivienda urbana la dirección en donde habrán de recibir las notificaciones judiciales y extrajudiciales. Ante la falta de cumplimiento de este deber, entonces opera la presunción establecida en el último inciso del artículo 12. El Procurador considera que el fin buscado por el legislador al establecer la disposición contenida en el inciso acusado es un fin constitucionalmente legítimo, pues pretende garantizar vivienda digna y con ello la prosperidad general tal como lo exigen los artículos 2 y 51 de la Constitución Nacional. Hasta aquí coincide la Corte con el Procurador.

Cuando se piensa en la exposición de motivos de la Ley de Arrendamiento de Vivienda

Urbana y se repara en que muchos de quienes hacen uso del contrato de arrendamiento son personas que se hallan en situación seria de desventaja, bien sea por causa de su edad o debido a la carencia de conocimientos suficientes para comprender el significado y alcance de las disposiciones contenidas en la Ley de Arrendamiento o en razón de su fragilidad y dependencia en materia económica, o las tres cosas juntas, entonces, se puede concluir que ese nexo existente entre la notificación del auto admisorio de la demanda y el lugar en donde han de realizarse las notificaciones judiciales y extrajudiciales que se presume cuando las partes han omitido establecerlo en el contrato o más adelante en su desarrollo y que no admite prueba en contrario, cobra importancia inusitada.

Ese nexo se vuelve muy relevante, por cuanto de por medio se encuentra, en efecto, la posibilidad que tienen las personas para ejercer de modo efectivo su derecho al debido proceso que en manos de personas inescrupulosas podría verse muy amenazado si se piensa que aquí se parte de una presunción de derecho orientada a liberar de toda carga probatoria y a impedir demostrar los aspectos fácticos del caso. La presunción contenida en el inciso bajo examen es idónea para lograr los fines propuestos por el legislador pero restringe excesivamente el derecho al debido proceso ante todo por cuanto los fundamentos fácticos sobre los que se configura son muy exiguos. Ya en párrafos anteriores se reflexionó acerca de las exigencias que se deben cumplir para elaborar presunciones. Se dijo que la condición para que opere la presunción desde la perspectiva valorativa es que exista una justificación profunda y se afirmó, también, que el requisito para que opere la presunción desde el punto de vista fáctico consiste en que el hecho se ordena tener por establecido siempre y cuando se de la existencia de otro hecho o circunstancia indicadora del primero, cuya existencia haya sido comprobada de manera suficiente. La ley exige que los hechos en que se funda la presunción han de estar debidamente probados para que sea procedente (Artículo 176 del Código de Procedimiento Civil); la doctrina, por su parte, coincide en exigir que las presunciones se configuren con base en máximas generales de la experiencia o de la técnica que señalen la manera como suelen suceder cosas y hechos. Exige cumplir al menos con los requisitos de precisión, seriedad y concordancia.

No ve la Corte, sin embargo, cómo puede resultar acreditado plenamente el hecho que le sirve de base a la presunción contenida en el inciso acusado. Tampoco encuentra la Corte un nexo entre el hecho conocido – la omisión de fijar el lugar de las notificaciones – con la presunción de derecho adoptada por el legislador; ni siquiera podría asegurarse que esta

conclusión es aproximadamente probable pues caben hipótesis diferentes. El hecho indicador que sirve de fundamento a la presunción contenida en el inciso acusado no está, pues, acreditado de manera plena ni tampoco resulta revelador del hecho desconocido que se pretende mostrar. Para decirlo en otros términos: no se presenta entre el hecho indicador – que las partes hayan omitido establecer en el contrato de arrendamiento de vivienda urbana el lugar donde deben surtirse las notificaciones – y la consecuencia que se extrae a partir de su existencia, una relación tal, que haga factible considerar a esta última en un orden lógico o extremadamente probable. (Subrayas dentro del texto).

Puede suceder, tal como lo indica el interviniente que coadyuva la demanda, que no se pacte el lugar de las notificaciones pero el pago del canon se realice en un establecimiento de crédito, entonces ¿cómo se entenderá que debe surtirse la notificación al arrendador? O bien puede ocurrir, como el mismo interviniente afirma, que el arrendador acuda directamente a recibir el precio del arriendo en el sitio en donde está localizado el inmueble. De esta manera, el lugar en que demandado y demandante recibirían las notificaciones personales coincidiría y significaría un desequilibrio procesal a favor del demandante. A esta situación tampoco escaparían los arrendatarios, codeudores o fiadores quienes al no ocupar físicamente el inmueble, terminarían siendo notificados en la dirección que identifica el predio. Esta situación sería aún más grave si se tiene en cuenta lo previsto en la última frase del inciso acusado, cual es, que en ningún caso sería “dable efectuar los emplazamientos en los términos del artículo 318 del Código de Procedimiento Civil.”

Al legislador le corresponde diseñar los modelos procesales que considere más convenientes y oportunos con el propósito de regular los conflictos entre los particulares y entre los particulares y el estado. Esos modelos procesales debe propugnar, como lo mencionamos más arriba, por la efectiva protección del derecho de defensa y del debido proceso (Artículo 29 de la Constitución Nacional); deben respetar, así mismo, la primacía del derecho sustancial (Artículo 228 de la Constitución Nacional) y garantizar el libre acceso a la justicia (Artículo 229 de la Constitución Nacional).

El legislador no puede diseñar instrumentos procesales que resulten ilusorios y configuren un cuadro de denegación de justicia al impedir a las personas lesionadas el acceso a la justicia. Esto iría en contravía de la protección que se le confiere al derecho al debido proceso tanto en el ámbito constitucional como a nivel internacional (Artículo 8 de la Convención

Interamericana de Derechos Humanos). Como se sabe, y fue expuesto en párrafos anteriores, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Nacional estos dos órdenes -nacional e internacional – actúan apoyándose mutuamente para defender de modo efectivo y amplio el derecho al debido proceso.

Más arriba se señaló la estrecha conexión que existe entre la notificación personal y la garantía del derecho al debido proceso y se dijo que tal dependencia se vuelve todavía más importante cuando se trata de relaciones contractuales en las que alguna de las partes suele estar situada en condiciones evidentes de desventaja. Una persona que es parte interesada en un proceso pero por causa de su situación de desventaja dispone de conocimientos limitados o se le dificulta el acceso al conocimiento de decisiones judiciales puede verse avocada a que se le desconozca su derecho a la defensa. El propósito constitucionalmente legítimo de agilizar los procesos de lanzamiento en los contratos de arrendamiento de vivienda urbana no puede realizarse a costa de desproteger los derechos fundamentales de quienes se encuentran en serias condiciones de desventaja.

De la lectura misma del informe de ponencia para primer debate se puede deducir que uno de los fines de la Nueva Ley de Arrendamiento era justamente propiciar un modelo para que los colombianos puedan habitar dignamente viviendas arrendadas. Insistimos, gran parte de los arrendatarios carecen de los conocimientos y de la experiencia suficiente para comprender en debida forma las exigencias legales y quedan, por tal razón, sujetos a lo que disponga el arrendador quien es el que en estos casos suele elaborar la minuta de contrato. Vista desde esta óptica, la presunción contenida en el último inciso del artículo 12 de la Ley 820 de 2003 restringe de manera excesiva los derechos de las partes en el contrato de arrendamiento. Existen además medidas alternativas que denotan al menos la misma idoneidad que la presunción de derecho contenida en el inciso acusado pero no vulneran el derecho de las personas a ser notificadas personalmente de los asuntos que puedan ser relevantes para ejercer su derecho al debido proceso y para que se garantice su acceso a recibir una justicia pronta y efectiva que apunte en serio a lograr la realización del derecho sustancial.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declárese INEXEQUIBLE el último inciso del artículo 12 de la Ley 820 de 2003 “por la cual se expide el Régimen de Arrendamiento de Vivienda Urbana y se dictan otras disposiciones”.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

-EN COMISION-

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Julio Gonzáles Velásquez, Manuel Práctico de la Prueba Civil, Librería Jurídica Ltda., Bogotá, 1951, p. 280.

2 Ibidem.

3 Jairo Parra Quijano, Tratado de la prueba judicial. Indicios y Presunciones, Librería del Profesional, Bogotá, 2001, p. 187.

4 González Velásquez, ob. Cit. p.

5 Ibidem, p. 282

6 P. Foriers, "Présomptions et fictions" en: Les présomptions et les fictions en droit. Etudes

publiées par Ch. Perelman et P. Foriers, Établissements Émile Bruylant Societé Anonyme D'Éditions Juridiques et Scientifiques, Bruxelles, 1974, p. 11.

7 Extractado de los manuscritos de Jeremías Bentham por E. Dumont, edición 1847, citado por Gonzáles Vásquez, ob. Cit. p. 278.

8 www.secretariasenado.gov.co/compendio_legislativoHTM

9 Al respecto Parra Quijano, op. Cit. p.190-191

10 Tanto la demanda de inconstitucionalidad que da origen al fallo inhibitorio de la Corte en la sentencia C-300 de 2002, como la que da origen al fallo inhibitorio C-338 de 2002 tienen como asunto fundamental la pregunta sobre la constitucionalidad de una presunción de derecho. Dado que la Corte se inhibió en ambos casos no existe un pronunciamiento de fondo al respecto.

12 “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público, sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

13 Corte Constitucional. Sentencia T-001 de 1993.

14 Ibídem.

15 Ibídem.

16 Ibídem.

17 Corte Constitucional. Sentencia T-345 de 1996.

18 Corte Constitucional. Sentencia C-383 de 2000.

19 Ibídem.

20 Ibídem.

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva: OC-8/87.del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts.27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

22 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva: OC-8/87.del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts.27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)., párrafo 24.

23 Ibídem.

24 Ibídem, párrafo 25.

25 “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (...)”

26 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva: OC-8/87.del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts.27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 27.

27 Ibídem.

28 Ibídem.

29 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva: OC-8/87.del 30 de enero

de 1987. Serie A No. 8. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts.27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 30.

30 Hernando Morales Molina, Curso de Derecho Procesal Civil, (Parte General), Editorial A B C, Bogotá 1985, p. 537.

31 Comparar Corte Constitucional. Sentencia C-738 de 2004: “Conforme a la doctrina jurídica, la notificación judicial es un acto procesal mediante el cual se hacen saber o se ponen en conocimiento de las partes o de terceros las decisiones adoptadas por los funcionarios respectivos, con las formalidades señaladas en las normas legales”.

32 Ibídem: “[D]icho acto es un instrumento primordial de materialización del principio de publicidad de la función jurisdiccional consagrado en el Art. 228 superior.”

33 Ibídem: “Por efecto de dicho acto, sus destinatarios tienen la posibilidad de cumplir las decisiones que se les comunican o de impugnarlas en el caso de que estén en desacuerdo con ellas y ejercer su derecho de defensa. Por esta razón, el mismo constituye un elemento básico del debido proceso previsto en el Art. 29 de la Constitución.”

34 Comparar Corte Constitucional. Sentencia C-925 de 1999: “Teniendo en cuenta la diversidad de providencias que se adoptan al interior del juicio, su contenido material y la oportunidad en que se producen, la legislación procesal consagra diferentes formas legales para asumir la comunicación de esos actos del juez, reconociéndole el carácter de principal a la notificación personal.”

35 Ibídem: “[la notificación personal] es el medio de comunicación procesal más idóneo, en cuanto tiende a asegurar plenamente el derecho de las personas a ser oídas en juicio, con las debidas garantías y dentro del plazo o término que fija la ley. Ciertamente, la forma directa e inmediata como se surte -poniendo en conocimiento de los interesados la respectiva providencia y dejando constancia de ello en el acta de la diligencia-, permite integrar adecuadamente la relación jurídico-procesal facilitándole a los demandados la interposición de excepciones y demás mecanismos estatuidos para salvaguardar su derecho a la defensa.” En este sentido también se expresó la sentencia C-472 de 1992.

36 Comparar Corte Constitucional. Sentencia C-925 de 1999: “Para estos efectos, sólo en

cuanto no sea posible cumplir con la diligencia de la notificación personal, es pertinente recurrir a los demás actos supletivos de comunicación: al edicto emplazatorio, cuando el interesado en informar la decisión manifieste desconocer el lugar de habitación o de trabajo de quien debe ser notificado personalmente (C.P.C. art. 318); o al aviso, en los casos en que este último no es hallado en la dirección indicada en la demanda o se impida la práctica de la diligencia de notificación personal (C.P.C. art. 320)."

37 *Ibídem*: "La circunstancia de que el proceso de restitución de inmueble arrendado se circunscriba, como su nombre lo indica, a obtener la restitución del bien arrendado, no justifica la mengua del derecho sustancial al debido proceso de los demandados, entre otras razones, porque la norma acusada autoriza la práctica de medidas cautelares contra los bienes que éstos ofrecieron en garantía, hecho que si bien no exige un conocimiento previo de las mismas, sí impone una participación activa, directa y oportuna de los afectados en el juicio, en procura de asumir la defensa de sus propios intereses y evitar su posterior ejecución (C.P.C. art. 424). En realidad, el proceso de restitución de inmueble arrendado supone una relación jurídico-material indivisible, con más de un titular en la parte demandada, lo cual exige, necesariamente, la correcta y debida integración del contradictorio mediante la notificación personal del auto admisorio de la demanda."

38 *Ibídem*.

39 *Ibídem*.

40 Tal es el caso del demandado en cuanto al auto que confiere traslado de la demanda, pues de no mediar la necesaria notificación personal del mismo, muy seguramente se iniciaría el proceso a sus espaldas ante la ausencia de medios con mayor aptitud para garantizar que conoce de su existencia; el de los terceros, quienes en principio ignoran que se ha trabado una litis cuyos resultados les pueden concernir; o el que ha dado lugar a la presente controversia, relativo a la defensa de los intereses públicos, ya que éstos permanecerían expósitos de no haberse previsto la notificación personal de determinados actos procesales a quienes actúan en su representación." Corte Constitucional. Sentencia C-472 de 1992.

41 Sobre el juicio de proporcionalidad como límite a los límites de los derechos fundamentales se han pronunciado varias sentencias de la Corte Constitucional: Sentencia T-

015 de 1994; SU-642 de 1998; T-741 de 1999; T-417 de 2000; entre muchas otras.

42 En esa ocasión, le correspondió a la Corte establecer, si vulnera el debido proceso “una disposición que impide a los arrendadores, arrendatarios, codeudores y fiadores, en el proceso de restitución de inmueble arrendado, alegar ineficacia o indebida notificación sustancial o procesal; así como, alegarse como nulidad el conocimiento que tenga la contraparte de cualquier otra dirección de habitación o trabajo, diferente a la denunciada en el contrato. La Corte aplicó el juicio de proporcionalidad y llegó a la siguiente conclusión: “en el caso concreto, la medida perseguiría un fin constitucionalmente legítimo, cual es, imprimirle una mayor celeridad a los procesos judiciales de restitución de tenencia del inmueble arrendado. Sin embargo, el medio seleccionado por el legislador para la consecución del mencionado propósito, consistente en hacer nugatorio el ejercicio del derecho de defensa del demandado, en el sentido de despojarlo de toda posibilidad de invocar, en el curso del proceso, cualquier clase de nulidad por ineficacia o indebida notificación sustancial o procesal, resulta ser injustificado, por cuanto bien hubiera podido el legislador elegir un medio igualmente eficaz y que ocasionase un menor traumatismo al ejercicio del derecho fundamental al debido proceso. Así pues, la grave afectación que sufre el ejercicio del derecho de defensa del demandado no se compadece con la consecución de una mayor celeridad procesal.”