

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Observancia/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance del estudio de la conexidad

La Corte ha considerado que este principio se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene. Igualmente, ha estimado que en respeto a la libertad de configuración del legislador, el estudio de la existencia de la conexidad en los aspectos mencionados no debe ser excesivamente restringido.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad temática

Al referirse a la conexidad temática, esta Corporación ha estimado que para la determinación del núcleo temático con el cuál debe estar relacionada la norma demandada se puede acudir, entre otros, a los antecedentes legislativos -exposición de motivos y debates en comisiones y plenarias-o al título de la ley

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad temática entre el título de la ley y el artículo acusado

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN REGULACION DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS POR LEY DE REGIMEN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Conexidad temática entre el título de la ley y el artículo acusado

La Sala encuentra que entre el título y el artículo demandado existe conexidad temática en virtud de que al regular lo atinente a los servicios públicos domiciliarios no lo hace descontextualizadamente, sino dentro del marco fijado por el título, a saber, el régimen de arrendamiento de vivienda urbana.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN REGULACION DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS POR LEY DE REGIMEN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Conexidad sistemática

Al ser los servicios públicos domiciliarios algo inherente al goce del inmueble es innegable que éste no puede estar ausente de la regulación integral del contrato de arrendamiento que pretende la ley.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad teleológica

LEY DEL REGIMEN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Factor cohesionador/REGIMEN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Regulación equitativa para las partes del contrato/REGIMEN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Finalidad es la equidad entre arrendador y arrendatario

REGIMEN DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS EN CONTRATO DE ARRENDAMIENTO-Modificación por el legislador

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Regulación legislativa

De lo dispuesto sólo se puede deducir la reserva de ley para regular tal materia. No obstante, no se puede derivar el mandato de hacerlo en una ley que aborden con un carácter totalizante y exclusivo la materia.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No señalamiento de contradicción de una norma legal con la constitucional

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Decisión de exequibilidad de una norma no deriva en inexecutable de su contradictoria

De la exequibilidad de una norma no se deriva, necesariamente, la inexecutable de su contradictoria. Sostener lo contrario implicaría limitar desproporcionadamente la libertad de configuración del legislador.

Referencia: expediente D-5088

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

Actora: Oscar Orlando Posada Mejía

Magistrado Ponente :

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil cuatro (2004)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Jaime

Araujo Rentería - quien la preside -, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Uprimny Yepes, Álvaro Tafur Galvis, y Clara Inés Vargas Hernández en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Oscar Orlando Posada Mejía, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en el artículo 40 numeral 6 y 95 numeral 7 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley 820 de 2003

II. NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe el texto de la norma acusada.

“Congreso de la República

Ley 820

(10/07/03)

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

El Congreso de Colombia

Decreta:

(...)

ARTÍCULO 15. REGLAS SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y OTROS. Cuando un inmueble sea entregado en arriendo, a través de contrato verbal o escrito, y el pago de los servicios públicos corresponda al arrendatario, se deberá proceder de la siguiente manera, con la finalidad de que el inmueble entregado a título de arrendamiento no quede afecto al pago de los servicios públicos domiciliarios:

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

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

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

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

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

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

4. Una vez notificada la empresa y acaecido el vencimiento del período de facturación, la responsabilidad sobre el pago de los servicios públicos recaerá única y exclusivamente en el arrendatario. En caso de no pago, la empresa de servicios públicos domiciliarios podrá hacer exigibles las garantías o depósitos constituidos, y si éstas no fueren suficientes, podrá ejercer las acciones a que hubiere lugar contra el arrendatario.

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

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

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

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

PARÁGRAFO 2o. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios velará por el cumplimiento de lo anterior.

PARÁGRAFO 3o. Las reglas sobre los servicios públicos establecidas en este artículo entrarán en vigencia en el término de un (1) año, contado a partir de la promulgación de la presente ley, con el fin de que las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios realicen los ajustes de carácter técnico y las inversiones a que hubiere lugar.”.

III. LA DEMANDA

1. El ciudadano Oscar Orlando Mejía demanda el artículo 15 de la Ley 820 de 2003 por presunta vulneración del artículo 158 constitucional, toda vez que, en su criterio, viola el principio de unidad de materia, debido a que so pretexto de modificar el contrato de arrendamiento introdujo otros aspectos que en realidad modifican el contrato de servicios públicos o de condiciones uniformes establecido en la Ley 142 de 1994.

Para demostrar la modificación que conlleva la vulneración del principio de unidad de materia, señala el demandante que si bien, en términos generales, La Ley 182 de 2003 abordó el aspecto relativo al nuevo régimen jurídico de arrendamiento para los inmuebles destinados a vivienda urbana, en su artículo 15 desarrolló disposiciones que modifican el contrato de servicios públicos o de condiciones uniformes, establecido en la Ley 142 de 1994 -Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios-, desconociendo que el arrendamiento es un contrato de naturaleza privada, mientras que el relativo a los servicios públicos es de naturaleza mixta.

Los aspectos de la Ley 142 de 1994 modificados por el artículo demandado son los siguientes:

a. El régimen de solidaridad en el pago de los servicios públicos. Lo anterior, puesto que la norma demandada, a diferencia de la Ley 142, libera el inmueble entregado a título de arrendamiento, liberando al propietario o arrendador de la responsabilidad solidaria en el pago de los servicios.

b. La reconexión del servicio existiendo facturas de servicios públicos no pagadas durante el término de denuncia del contrato de arrendamiento.

c. La reconexión del servicio sin la cancelación previa de las facturas adeudadas o eliminación de acusa que originó el corte del servicio.

d. La desaparición de la responsabilidad solidaria del arrendador cuando las empresas de servicios públicos domiciliarios instalen un nuevo servicio a un inmueble. El valor de éste será de responsabilidad exclusiva de quien solicite el servicio.

2. Por otro lado, considera el actor que el artículo demandado contraría los artículos 365, 366 y 367 constitucionales, puesto que “es sólo con el estudio, debate, aprobación y promulgación de otras leyes, sobre la materia específica de los servicios públicos domiciliarios, que se encuentra facultado el legislador para adicionar, modificar o sustituir las normas sobre [tal asunto].”

3. Añade que en sentencias C-493/97 y C-636/00 la Corte declaró exequibles las normas que establecían un régimen de responsabilidad solidario para el cubrimiento de las deudas en materia de servicios públicos domiciliarios, debido a la finalidad social del Estado y la necesidad del aseguramiento de las condiciones mínimas de subsistencia.

Afirma el demandante que en los mencionados fallos, consideró la Corte que liberar al propietario de la responsabilidad solidaria contraría los cometidos sociales del Estado y deja de un lado las dificultades de obtener el pago de servicios ya prestados. Además, según la Corte, el propietario es también usuario de los servicios, aunque no directo, y por tanto debe responder de manera solidaria. A esto se agrega que el propietario obtiene una valorización del bien al arrendarlo con los servicios públicos en funcionamiento.

Además, el propietario del inmueble puede pedir a la empresa prestadora de los servicios la reparación de un daño, así no sea receptor directo. La Corte concluyó señalando que el

dueño, posteriormente, tendría las vías para recuperar lo pagado.

Por último, señala que la constitucionalidad del régimen solidario no ha obstado para que, a través de tutela, se eviten los abusos de las empresas de servicios públicos domiciliarios, los cuales contrarían el debido proceso de los propietarios de los inmuebles.

IV. LAS INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

En representación del Ministerio en mención, intervino el ciudadano Fernando Gómez Mejía, en cuyo criterio la norma debe ser declarada exequible.

En parecer del interviniente, la Ley 820 de 2003 no modificó la Ley 142 de 1994, puesto que lo que aquélla estableció es que la responsabilidad patrimonial en materia de servicios públicos corresponde al usuario, liberando de la responsabilidad solidaria, a través de la constitución de garantía, al propietario del inmueble.

Por otro lado, indica que el principio de unidad de materia no puede ser entendido de manera estrecha como lo busca el demandante. Lo que pretende el mencionado principio es la existencia de conexidad de los temas abordados por la ley, la cual sí existe entre el artículo acusado y la Ley 820 de 2003 en la medida en que tiene relación con el arrendamiento de vivienda urbana. Es lógico que se establezcan mecanismos para la exigencia del cumplimiento de obligaciones de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios (arrendador o arrendatario) frente a las empresas prestadoras de éstos.

Por otro lado, indica que la norma demandada pretende solucionar el problema que venían teniendo los propietarios de inmuebles arrendados a los cuales se les afectaba su patrimonio por el incumplimiento de los arrendatarios frente a las obligaciones adquiridas con el contrato y derivadas del mismo. Además, de un modo diverso, busca garantizar la sostenibilidad financiera de las empresas prestadoras de servicios públicos.

Seguidamente, señala que el contrato de servicios públicos no se afecta con el artículo 15 que busca asegurar el pago de tales servicios. El hecho de que la Corte Constitucional haya encontrado ajustada a la Constitución la existencia de una responsabilidad solidaria entre el propietario y el arrendatario para el pago de facturas por concepto de servicios, no implica

que el Congreso dentro de su libertad de configuración no pueda legislar de nuevo sobre un tema de su competencia como lo es la regulación de servicios públicos, con un menor perjuicio para el propietario del inmueble.

2. Intervención ciudadana

El ciudadano Pablo Felipe Robledo del Castillo intervino para oponerse a la pretensión de la demanda. Señala el interviniente que no se viola el principio de unidad de materia, toda vez que el artículo acusado tiene relación directa con el contrato de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda urbana. El hecho de que se pueda aplicar analógicamente a otro tipo de contratos como el de arrendamiento de locales comerciales o de oficinas no obsta para que la norma acusada se ajuste a la Constitución. Un aspecto del arrendamiento del vivienda urbana es, claramente, el relacionado con la prestación de servicios públicos del bien objeto del contrato; no se podría hablar de un contrato de arrendamiento sin servicios públicos básicos para la supervivencia de sus inquilinos. Por tanto, sí existe conexidad entre el objeto de la ley y el aparte demandado. Por último, indica que el hecho de que la norma demandada derogue implícitamente otras normas no afecta la unidad de materia.

Añade que el hecho de que se haya modificado una ley de servicios públicos no conlleva inconstitucionalidad alguna, toda vez que no existe disposición que ordene que tal tema se deba desarrollar a través de una ley especial y de manera exclusiva. Afirma que si existiera tal límite “el tema de los servicios públicos domiciliarios en el contrato de arrendamiento no podría ser objeto de un tratamiento aparte del legislador, pues siempre sería inconstitucional, en el sentido de que si se utiliza para ello la ley del régimen de arrendamiento se estaría modificando la ley de servicios públicos y si se utiliza la ley de servicios públicos se estaría modificando las leyes que regulan el contrato de arrendamiento.”

Por otro lado, indica que el artículo demandado no pretendió eliminar la responsabilidad solidaria en el pago de servicios públicos domiciliario. Lo que establece la norma es la posibilidad de que el arrendador exija la constitución de una garantía por parte del arrendatario para cubrir el eventual incumplimiento en el pago de los servicios públicos domiciliarios. La nueva normatividad trajo una adecuación a la realidad nacional para que no se presentaran las situaciones injustas e inequitativas para los arrendadores, que se venían dando con la antigua normatividad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, considera que el artículo demandado debe ser declarado exequible. En criterio de la Vista Fiscal, la unidad de materia no excluye la posibilidad de tratar diferentes asuntos en una misma ley si éstos guardan conexidad causal, teleológica, finalística, temática o sistemática con el objeto principal de la ley. A la luz de este alcance del principio de unidad de materia, la norma acusada no contraría la Constitución.

En efecto, el núcleo de la Ley 820 de 2003 es la regulación del contrato de arrendamiento de vivienda urbana “cuyo objeto es el goce y la satisfacción de las necesidades propias de la habitación, para lo cual es absolutamente necesario contar con los servicios públicos domiciliarios. (...)”. En esa medida, existe una conexidad temática razonable entre la norma demandada y la Ley 820.

Además, considera el Procurador que la conexidad puede probarse a través de los antecedentes legislativos los cuales demuestran que lo que se pretendía con la Ley 820 era desarrollar el derecho a una vivienda digna la cual no se puede conseguir sin la prestación de servicios públicos domiciliarios. Vivienda que puede ser propia o, como en este caso, arrendada.

La norma demandada tiene como finalidad, por un lado, evitar que el arrendatario incumpla con sus obligaciones en materia de pago de servicios públicos, y, por otro, hacer menos injusto para el arrendador el régimen de responsabilidad por el incumplimiento en el pago de tales servicios, en el que anteriormente, los inmuebles quedaban afectados al pago de éstos.

Por otro lado, con respecto a la presunta vulneración del régimen constitucional de servicios públicos, señala la Vista Fiscal que el artículo 150 otorgó facultades al Congreso para expedir las leyes que rigen los servicios públicos. El artículo 365 señala que los servicios públicos se regirán por el régimen jurídico que fije la ley. A esto se añade que de acuerdo al artículo 367 constitucional, la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiamiento, el régimen tarifario y las entidades competentes para fijar las tarifas. De las mencionadas disposiciones se deduce que fue querer del constituyente que el legislador, dentro de su libertad de

configuración, regulara los servicios públicos domiciliarios, pero no que dicho régimen deba estar consagrado en una sola ley o en una ley de carácter especial.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del artículo demandado, ya que éste hace parte de una ley de la República.

2. Problemas jurídicos

En la presente ocasión la Corte debe determinar (i) si incluir una norma referente a las obligaciones de arrendador y arrendatario en relación con los servicios públicos domiciliarios en una ley que regula el contrato de arrendamiento contraría el principio constitucional de unidad de materia y (ii) si regular un tema de reserva de ley en diferentes leyes contraría tal reserva.

3. El rompimiento de la unidad de materia implica falta de conexidad entre la norma acusada y la ley que la contiene.

El ciudadano Oscar Orlando Mejía demanda el artículo de la referencia, toda vez que, en su criterio, viola el principio de unidad de materia debido a que so pretexto de modificar el contrato de arrendamiento introdujo otros aspectos que en realidad modifican el contrato de servicios públicos o de condiciones uniformes establecido en la Ley 142 de 1994. Entra la Sala a abordar el cargo presentado.

El principio de unidad de materia está protegido constitucionalmente en los artículos 158 y 169 de la Carta, en los cuales se dispone, respectivamente, que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” y que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

La Corte ha considerado que este principio se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene. Igualmente, ha estimado que en respeto a la libertad de configuración del legislador, el estudio de la

existencia de la conexidad en los aspectos mencionados no debe ser excesivamente restringido.

Al referirse a la conexidad temática, esta Corporación ha estimado que para la determinación del núcleo temático con el cuál debe estar relacionada la norma demandada se puede acudir, entre otros, a los antecedentes legislativos –exposición de motivos y debates en comisiones y plenarios- o al título de la ley¹. Teniendo en cuenta el título de la Ley que contiene la norma ahora acusada, la Corte entrará a analizar la existencia de unidad temática.

El título de la ley, el cual sirve para determinar el núcleo temático de la Ley 820 de 2003, es “Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones.” La Sala encuentra que entre el título y el artículo demandado existe conexidad temática en virtud de que al regular lo atinente a los servicios públicos domiciliarios no lo hace descontextualizadamente, sino dentro del marco fijado por el título, a saber, el régimen de arrendamiento de vivienda urbana. Es así como las normas de servicios públicos domiciliarios acusadas se refieren a la forma en que arrendador y arrendatario responderán por el pago derivado del uso de éstos en el inmueble sobre el cual se celebra el contrato de arrendamiento. En efecto, el encabezado del artículo 15 señala “Cuando un inmueble sea entregado en arriendo, a través de contrato verbal o escrito, y el pago de los servicios públicos corresponda al arrendatario, se deberá proceder de la siguiente manera, con la finalidad de que el inmueble entregado a título de arrendamiento no quede afecto al pago de los servicios públicos domiciliarios (...)” (subrayas ajenas al texto)

Por otro lado, esta Corporación ha encontrado que si existe conexidad teleológica entre la norma acusada y la ley que la comprende, aquélla no será inexecutable por violación del principio de unidad de materia². Para determinar la conexidad teleológica la Sala estima conveniente, entre otros aspectos, acudir a la exposición de motivos de la ley y a las discusiones en plenaria y en cámara. Es en éstas donde, usualmente, el legislador deja consignado el objetivo buscado con la expedición de la ley, el cual, a veces, no se consagra expresamente en el texto de la ley. Entra la Sala a estudiar la conexidad teleológica entre la norma acusada y la Ley 820.

De la lectura de los antecedentes legislativos queda claro que existe un factor cohesionador de la Ley 820 de 2003, éste es no sólo la determinación del régimen sobre arrendamiento de

vivienda urbana, sino la búsqueda de una regulación equitativa para las partes del contrato de arrendamiento. La equidad entre arrendador y arrendatario es, por tanto, el fin de la norma. En los mismos antecedentes se observa que para la consecución de este objetivo el legislador estimó conveniente modificar el régimen de servicios públicos domiciliarios dentro del contrato de arrendamiento en el cual se había, en criterio del congreso, generado una carga desproporcionada en cabeza del arrendador con respecto al pago de tales servicios.

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley 141 de 2001, Cámara, cuyo proyecto fue presentado el 1º de noviembre de 2001 por el Ministro de Desarrollo Económico, se mencionó que para aumentar la posibilidad de oferta de vivienda arrendada, la cual también podía reunir las condiciones para una vivienda digna, promovida por la Constitución, se “exige una modificación normativa que permita establecer un equilibrio adecuado entre las partes intervinientes en el contrato de arrendamiento de vivienda urbana, lo cual no constituye en sí una condición suficiente para impulsar esta figura, pero sí es un paso necesario para que esto se produzca.”³ Dentro de las modificaciones requeridas se mencionó la relativa al cambio de régimen de servicios públicos domiciliarios. En tal sentido se dijo: “Se hace obligatoria la autorización del propietario del inmueble o arrendador para la instalación de líneas adicionales de telefonía, situación que a la fecha no es verificada por parte de la empresa prestadora del servicio, imponiendo por tanto obligaciones de carácter económico al arrendador, dueño del inmueble, de las cuales, generalmente, sólo conoce de su existencia al momento de ser notificado para responder por las mismas. Así mismo se establece una disposición mediante la cual se rompe con la solidaridad entre el arrendatario y el arrendador o propietario del inmueble respectivo para efectos del pago de los servicios públicos.”⁴

En la Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley 140 de 2001, presentada el 15 de abril de 2002, por los parlamentarios Juana Yolanda Bazán Achury, Antonio José Pinillos Abozaglo y William Vélez Meza, la cual contenía un pliego de modificaciones, se dijo “El proyecto en estudio establece la necesidad de obtener por parte del arrendador la correspondiente autorización cuando el arrendatario desee establecer nuevas líneas telefónicas o cualquier servicio público domiciliario adicional, sin que esta autorización implique solidaridad del arrendador con la obligación que adquiere el arrendatario. (...) aunque el proyecto busca un equilibrio de cargas entre las partes, consideramos que esta intención no se desarrolló del todo y por lo mismo en el pliego de modificaciones que propondremos se incluirán o excluirán según el caso”⁵(subrayas ajenas

al texto)

Por su parte, en el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 165 de 2002, Senado, 140 de 2001, Cámara, presentado por los Senadores Andrés González Díaz y Mauricio Pimiento Barrera, se dijo “se deben redoblar esfuerzos para que la mayoría de los colombianos puedan acceder a una vivienda propia, pero al mismo tiempo se debe propiciar un modelo para que los colombianos puedan habitar dignamente viviendas arrendadas. Sin embargo, son pocos los ciudadanos que hoy quieren construir edificaciones para alquilar vivienda, pues la realidad es que, las normas que gobiernan actualmente el contrato de arrendamiento resultan inequitativas entre el arrendador y el arrendatario.”⁶(subrayas ajenas al texto) Para la consecución de este fin se proponía, entre otras, ciertas reglas sobre servicios públicos domiciliarios. Se señaló en el informe de ponencia: “se modifica el Texto aprobado en Cámara para consagrar en el presente Pliego de Modificaciones, una reglamentación más moderna y equitativa.

En este orden de ideas, se incluye en el artículo 15 del Pliego de Modificaciones, una norma que persigue fundamentalmente evitar, de un lado, que el arrendatario evada el pago de las facultades de los servicios públicos domiciliarios, y, del otro, corregir la situación que se presenta en la actualidad , consistente en quedar los arrendadores como deudores de facturas de servicios públicos que no hayan consumido, y, por consiguiente, quedando sus inmuebles afectos al pago de las mismas.”⁷ (subrayas ajenas al texto)

En el Informe de ponencia para segundo debate en el Senado del Proyecto de Ley número 165 de 2002, Senado, 140 de 2001, Cámara, presentado por los Senadores Andrés González Díaz y Mauricio Pimiento Barrera, se dijo: “Si el contrato de arriendo es equitativo y se garantiza que en caso de incumplimiento del arrendatario, el arrendador podría obtener su pronta restitución, no solo se garantizaría la construcción de [proyectos de urbanización], sino que adicionalmente, habría la posibilidad de titularizar estos contratos, para ser colocados en el mercado a inversionistas, quienes tendrían la garantía de recibir un rendimiento apropiado.”⁸ Para el logro de una mayor equidad en el contrato de arrendamiento se proponía, entre otros aspectos, la eliminación de la solidaridad en el pago de los servicios públicos domiciliarios. Se dijo en la ponencia “el artículo 15 del Texto

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

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

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

En conclusión, para la Corte es clara la existencia de unidad de materia por conexidad temática, sistemática y finalística.

4. Reserva de ley para regular el tema referente a los servicios públicos

Considera el actor que el artículo demandado contraría los artículos 365, 366 y 367 constitucionales, puesto que “es sólo con el estudio, debate, aprobación y promulgación de otras leyes, sobre la materia específica de los servicios públicos domiciliarios, que se encuentra facultado el legislador para adicionar, modificar o sustituir las normas sobre [la materia].” Entra la Corte a abordar el cargo presentado.

Varias son las disposiciones constitucionales que atribuyen a la ley la regulación de los servicios públicos, dentro de los cuáles se encuentran los de carácter domiciliario. En efecto, el artículo 150, numeral 23, atribuye como función del Congreso “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.”; por otro lado, el artículo 365 señala “los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley (...)”; por su parte, el artículo 367 prevé que “la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.”

De lo dispuesto en los mencionados artículos sólo se puede deducir la reserva de ley para

regular tal materia¹⁰. No obstante, no se puede derivar el mandato de hacerlo en una ley que aborden con un carácter totalizante y exclusivo la materia.

En esta medida, el hecho de que en la Ley 820 de 2003 se haya incluido el artículo 15 cuestionado que establece reglas sobre los servicios públicos domiciliarios dentro del contrato de arrendamiento no implica vulneración alguna a la reserva de ley establecida por la Constitución para esta materia.

5. La declaración de constitucionalidad de una disposición no implica la inconstitucionalidad de una disposición que regule la materia en diferente sentido -ineptitud del cargo-

5.1. El demandante sostiene que la norma acusada debe ser declarada inexecutable, en virtud de que la Corte en las sentencias C-493/97 y C-636/00 encontró ajustadas a la Constitución normas que establecían la responsabilidad solidaria entre arrendatario y arrendador en el pago de los servicios públicos domiciliarios, por considerar que tal figura jurídica estaba acorde con la finalidad social del Estado y aseguraba las condiciones mínimas de subsistencia.

La Sala encuentra que la afirmación del demandante no contiene un cargo de constitucionalidad, motivo por el cuál se inhibirá de estudiarlo, por los razones que se exponen a continuación. De lo dicho por el accionante se deduce que existe una contradicción entre la norma demandada y aquéllas que fueron declaradas executable por la Corte. No obstante, esta conclusión no contiene un cargo de constitucionalidad, puesto que éste debe señalar la contradicción de una norma legal con la constitucional y no con otra de igual jerarquía, así ésta haya sido declarada executable. De la executibilidad de una norma no se deriva, necesariamente, la inexecutable de su contradictoria. Sostener lo contrario implicaría limitar desproporcionadamente la libertad de configuración del legislador.

Primero, vale la pena señalar que en la Sentencia C-636/00 no se declaró executable una norma que abordara los mismos temas de la ahora demanda, pero de manera diversa, toda vez que en esta ocasión se cuestionaban dos artículos que consideraban que tanto el propietario como el quien utiliza el inmueble estaban legitimados para el celebrar el contrato de servicios públicos¹¹ y en el artículo 15 demandado no se abordan tales aspectos.

Por otra parte, la Sentencia C-493/97 sí abordó el estudio de una norma que es contradictoria

con la actualmente analizada. Se acusaba como contrario a la Constitución el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 en el aparte que señala “El propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos. (...)”. Tal artículo fue declarado exequible. El argumento central para tal decisión fue la razonabilidad de que el propietario del inmueble llevara la carga correlativa al beneficio que implicaba la correcta prestación de los servicios en su inmueble.

Como se observa, el argumento que sustenta la Sentencia mencionada está dirigido a señalar por qué es exequible la norma que establece la solidaridad en el pago de los servicios públicos, mas no a indicar que la norma que no la consagra es inexecutable. Según lo indicado en el numeral 5.1., de la exequibilidad de una norma no se deriva, indefectiblemente, la inexecutable de su contradictoria. En este orden de ideas, los argumentos para señalar que una norma es exequible no contienen, de manera inequívoca, razones para indicar que la norma contradictoria es inexecutable.

5.4. Por tanto, debido a que el demandante no expuso de manera suficiente, e independiente de la Sentencia C-493/97, la razón por la cual el artículo 15 demandado contraría la Carta, no se configura un cargo de constitucionalidad –enfrentamiento entra la ley y la Constitución- a la luz del cual deba ser estudiada la norma demandada.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

PRIMERO.- DECLARAR exequible el artículo 15 de la Ley 820 de 2003, por el cargo de unidad de materia estudiado en la presente Sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Presidente

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Ver Sentencia C-501/01, M.P., Jaime Córdoba Triviño. En esta ocasión se decidió que el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 que modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, ley de descongestión judicial, la cual, entre otras medidas, comprendió la asignación de competencias a las superintendencias de Sociedades, Valores, Industria y Comercio y Bancaria -en títulos separados-, no vulneraba el principio de unidad de materia, toda vez que, simultáneamente, en título común a todas ellas se reguló el procedimiento que debía adelantarse en cada caso. En consecuencia, consideró la Corte, si la regulación del procedimiento se hizo con ese criterio de generalidad, una norma modificatoria como el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 no tenía necesariamente que ceñirse a una superintendencia en particular, y específicamente a la Superintendencia Bancaria. En el mismo sentido, Sentencia C-309/02, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

2 Ver, por ejemplo, Sentencia C-247/99, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, en la cuál se encontró que la norma que regulaba el servicio legal popular sí tenía conexidad con la ley de descongestión de despachos judiciales en la medida en que “si se cumplen los propósitos del servicio legal popular, éste puede convertirse en una valiosa herramienta en la descongestión, eficacia y acceso a la administración de justicia”. Igualmente, Sentencia C-064/03, M.P. Jaime Araujo Rentería, en la que la Corte encontró que existía una “evidente relación teleológica” entre la norma que definía qué se entendía por delitos contra el patrimonio del Estado, para efectos de la responsabilidad disciplinaria, y la Ley 734 de 2002 “por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, por lo cual no se vulneraba el principio de unidad de materia. Ver también Sentencia C-779/01, M.P. Jaime Araujo Rentería; en esta ocasión, la Corte encontró que existía conexidad teleológica y lógica entre la Ley 510 de 1999 que tiene por objeto “dictar disposiciones en relación con el sistema financiero y la

Superintendencia Bancaria” y las disposiciones acusadas que involucraban las empresas del sector solidario, en cuanto a las actividades financieras desarrolladas por éstas. Igualmente, Sentencia C-065/02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, en la cual se afirmó “si la ley a la que pertenecen los preceptos impugnados tiene un claro propósito por reestructurar la conformación del mercado de valores, no resulta extraño que se expidan normas que hacen referencia a algunos de los intermediarios del mismo ampliando su participación en otras ramas de la actividad económica (i.e. el mercado cambiario), pues al hacerlo el legislador no sólo ejerce sus funciones constitucionales sino que regula materias funcional y sustancialmente ligadas que dependen de una normatividad que se interconecta necesariamente y debe responder a orientaciones uniformes. Por esta vía, se descubre una conexión sustancial y teleológica entre las normas que son objeto de la demanda y las materias reguladas por la ley de la que hacen parte.”

3 Gaceta del Congreso 563 del 8 de noviembre de 2001

4 Ibídem

5 Gaceta del Congreso 172 del 20 de mayo de 2002

6 Gaceta del Congreso 226 del 27 de mayo de 2003, p. 2

7 Ibídem, p. 5

8 Gaceta del Congreso 274 del 12 de junio de 2003, p. 12

9 Ibídem, p. 14

10 El alcance de la reserva de ley en materia de servicios públicos fue ampliamente desarrollado en la Sentencia C-150/03, M.P. Manuel José Cepeda

11 El tenor de los artículos demandados era el siguiente: “Ley 142 de 1994

ARTICULO 129. Celebración del contrato. Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita allí recibir el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa.

(...)

ARTICULO 134. Del derecho a los servicios públicos domiciliarios. Cualquier persona capaz de contratar que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios al hacerse parte de un contrato de servicios públicos.”