



Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

---

## Fwd: Radicación Acción Pública de Inconstitucionalidad

1 mensaje

---

Protegido Por Habeas Data

Bogotá D.C., 1 de julio del 2020

Honorables Magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Calle 12 No. 7-65, Palacio de Justicia

[secretaria3@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria3@corteconstitucional.gov.co)

[secretaria4@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria4@corteconstitucional.gov.co)

E.S.D.

||Honorables magistrados,||

Protegido Por Habeas Data


Sin más, nos suscribimos de ustedes. Agradecemos acusar recibo de este correo.

Atentamente,

Protegido Por Habeas Data

---

**3 adjuntos**

 **200701\_Demanda\_384CGP\_Firmado.pdf**  
673K

Protegido por Habeas Data

Bogotá D.C., 01 de julio del 2020

Honorables Magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Calle 12 No. 7-65, Palacio de Justicia

[secretaria3@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria3@corteconstitucional.gov.co)

[secretaria4@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria4@corteconstitucional.gov.co)

E.S.D.

**RADICADA VÍA EMAIL**

**ASUNTO:** Acción pública de inconstitucionalidad.  
Art. 241.4 de la Constitución Política.

**NORMAS DEMANDADAS:** Artículo 384 (Parcial) del Código  
General del Proceso.

Honorables magistrados,

Protegido por Habeas Data

Protegido por Habeas Data

Presentamos por medio del presente escrito acción pública de inconstitucionalidad, según lo previsto por el numeral cuarto del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, contra el artículo 384 (Parcial) del Código General del Proceso.

La estructura de la demanda es la siguiente:

**CONTENIDO**

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | NORMAS DEMANDADAS.....  | 2  |
| II.  | NORMAS DE ORDEN CONSTITUCIONAL CUYA VULNERACIÓN SE DISCUTE.....                         | 4  |
| 1.   | Normas estrictamente constitucionales.....  | 4  |
| III. | DESARROLLO ARGUMENTATIVO .....  | 5  |
| 1.   | Prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.....                               | 5  |
| 2.   | Debido proceso, derecho ser oído en juicio y acceso a la efectiva tutela judicial ..... | 7  |
| 3.   | Vulneración del principio de igualdad .....   | 11 |
| 4.   | Garantía de doble instancia y limitación excepcional .....                              | 15 |
| 5.   | Inconstitucionalidad Sobreviniente .....  | 17 |
| IV.  | PETITORIO.....  | 22 |

---

<sup>1</sup> Adjuntamos a la presente copia simple nuestras Cédulas de Ciudadanía donde se acredita dicha condición.

|      |  |    |
|------|--|----|
| V.   | COMPETENCIA .....  | 23 |
| 1.   | Procedencia de la demanda y su admisibilidad .....       | 24 |
| 2.   | Naturaleza jurídica del Código General del Proceso ..... | 24 |
| VI.  | CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD .....                         | 25 |
| 1.   | Criterios formales: .....                                | 25 |
| 2.   | Criterios jurisprudenciales: .....                       | 25 |
| VII. | NOTIFICACIONES .....                                     | 28 |

## **I. NORMAS DEMANDADAS**

A juicio de los actores, parte del inciso 4° y la integridad del inciso 9° del artículo 384 del Código General del Proceso son inconstitucionales. Por lo anterior, cumpliendo con lo previsto por el numeral primero del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, se procede a transcribir en forma literal las normas demandadas (únicamente se demandan los apartes resaltados en negrilla y subrayados)<sup>2</sup>:

*“LEY 1564 DE 2012*

*(julio 12)*

*Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012*

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

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

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

[...]

*Artículo 384. Restitución de inmueble arrendado. Cuando el arrendador demande para que el arrendatario le restituya el inmueble arrendado se aplicarán las siguientes reglas:*

[...]

*4. Contestación, mejoras y consignación. Cuando el demandado alegue mejoras, deberá hacerlo en la contestación de la demanda, y se tramitará como excepción.*

*Si la demanda se fundamenta en falta de pago de la renta o de servicios públicos, cuotas de administración u otros conceptos a que esté obligado el demandado en virtud del contrato, **este no será oído en el proceso***

---

<sup>2</sup> Normas tomadas literalmente de la Secretaría del Senado de la República de Colombia. Cumpliendo con el requisito formal previsto por el inciso primero del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

sino hasta tanto demuestre que ha consignado a órdenes del juzgado el valor total que, de acuerdo con la prueba allegada con la demanda, tienen los cánones y los demás conceptos adeudados, o en defecto de lo anterior, cuando presente los recibos de pago expedidos por el arrendador, correspondientes a los tres (3) últimos periodos, o si fuere el caso los correspondientes de las consignaciones efectuadas de acuerdo con la ley y por los mismos periodos, a favor de aquel.

Cualquiera que fuere la causal invocada, el demandado también deberá consignar oportunamente a órdenes del juzgado, en la cuenta de depósitos judiciales, los cánones que se causen durante el proceso en ambas instancias, **y si no lo hiciere dejará de ser oído hasta cuando presente el título de depósito respectivo**, el recibo del pago hecho directamente al arrendador, o el de la consignación efectuada en proceso ejecutivo.

Los cánones depositados en la cuenta de depósitos judiciales se retendrán hasta la terminación del proceso si el demandado alega no deberlos; en caso contrario se entregarán inmediatamente al demandante. Si prospera la excepción de pago propuesta por el demandado, en la sentencia se ordenará devolver a este los cánones retenidos; si no prospera se ordenará su entrega al demandante.

Los depósitos de cánones causados durante el proceso se entregarán al demandante a medida que se presenten los títulos, a menos que el demandado le haya desconocido el carácter de arrendador en la contestación de la demanda, caso en el cual se retendrán hasta que en la sentencia se disponga lo procedente.

Cuando se resuelva la excepción de pago o la del desconocimiento del carácter de arrendador, se condenará al vencido a pagar a su contraparte una suma igual al treinta por ciento (30%) de la cantidad depositada o debida.

Cuando el arrendatario alegue como excepción que la restitución no se ha producido por la renuencia del arrendador a recibir, si el juez la halla probada, le ordenará al arrendador que reciba el bien arrendado y lo condenará en costas.

[...]

**9. Única instancia. Cuando la causal de restitución sea exclusivamente la mora en el pago del canon de arrendamiento,**

**el proceso se tramitará en única instancia.**” (Subraye y negrilla añadido, únicamente se demandan los apartes subrayados y con negrilla)

## **II. NORMAS DE ORDEN CONSTITUCIONAL CUYA VULNERACIÓN SE DISCUTE**

A criterio de los actores, las normas demandadas son incompatibles con las siguientes normas de rango superior:

### **1. Normas estrictamente constitucionales**

- El Preámbulo<sup>3</sup>. Siendo clara la intención del Constituyente de 1991 buscar la garantía de justicia dentro de un marco democrático y participativo, principios esenciales como la contradicción y la deliberación deben ser garantizados y no inobservados en procura de la agilidad procesal.
- El artículo 13° de la Constitución Política que consagra el principio de igualdad. De conformidad con dicho principio, salvo justificaciones excepcionales—que los actores no encontramos acreditadas en el caso que nos ocupa—<sup>4</sup>, situaciones idénticas no pueden recibir respuestas distintas por parte del ordenamiento jurídico nacional. En síntesis, las dos partes que acuden al proceso han de contar con igualdad de oportunidades para fijar la litis que ha de resolver el operador judicial.
- El artículo 29° de la Constitución Política, que consagra el derecho fundamental al debido proceso y garantiza su observancia en todas las actuaciones judiciales y administrativas<sup>5</sup>. Componentes esenciales de este derecho son el derecho a la defensa y a la contradicción, entre otros preceptos vulnerados.

---

<sup>3</sup> “en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:”

<sup>4</sup> ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

<sup>5</sup> ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

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

- El artículo 31° de la Constitución Política, que consagra el derecho fundamental al a la doble instancia salvo excepciones que, si bien han de ser legales, deberán estar sustentadas en razonabilidad que no dé lugar a discriminación<sup>6</sup>. Lo anterior, conforme con lo expuesto en C-103 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y línea jurisprudencial concordante con dicha decisión<sup>7</sup>.
- El artículo 228°, que consagra la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal y la materialización del primero a través del segundo<sup>8</sup>.
- El artículo 229° que consagra el derecho fundamental de acceder equitativamente a la justicia<sup>9</sup>. No puede, por buscar la agilidad procesal, desconocer el derecho fundamental de defensa y contradicción de los particulares.

### **III. DESARROLLO ARGUMENTATIVO**

A criterio de los actores las normas resultan inconstitucionales frente a las normas constitucionales enunciadas—por lo menos de manera sobreviniente—por las siguientes consideraciones:

#### **1. Prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal**

El ordenamiento nacional entiende que el derecho procesal es una herramienta de realización de las cargas, deberes y prerrogativas que prevé el ordenamiento

---

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

Toda persona se presume inocente mientras no se la 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.

<sup>6</sup> ARTICULO 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

<sup>7</sup> Ver, entre otras: C-1005 de 2005, C-509 de 2006, C-934 de 2006, C.739 de 2006, C.718 de 2012.

<sup>8</sup> ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

<sup>9</sup> ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

sustancial<sup>10</sup>—por lo que este no puede hacer nugatorio al primero—<sup>11</sup>. Por lo anterior, el artículo 228 de la Constitución nacional prevé que:

*ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley **y en ellas prevalecerá el derecho sustancial**. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.* (Negrilla añadida)

Este mandato constitucional ha sido entendido de la siguiente forma<sup>12</sup>:

*Cuando el artículo 228 de la Constitución establece que en las actuaciones de la Administración de Justicia "prevalecerá el derecho sustancial", está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional, y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo, y, por consiguiente, la solución de los conflictos de intereses. Es evidente que en relación con la realización de los derechos y la solución de los conflictos, el derecho procesal, y específicamente el proceso, es un medio.*

Bajo este entendimiento el precepto constitucional de prevalencia sustancial no únicamente es mandato de optimización difuso, donde cada juez deberá darle aplicación a una ponderación en favor del derecho sustancial, sino que también resulta un mecanismo de control constitucional concentrado<sup>13</sup>. Normas que disponen desigualdades genéricas deberán ser objeto de control por la Corte Constitucional de Colombia, con el fin de siempre salvaguardar la prevalencia de las normas sustanciales.

Si, por medio de la argumentación que se desarrollará a continuación los actores demuestran que hay una sujeción indebida a principios procesales, sin garantizar la solución adecuada del conflicto atendiendo a la realidad de este con base en el ordenamiento sustancial, consideramos que la norma vulnera el núcleo duro de la prevalencia del derecho sustancial. Lo anterior particularmente porque, en atención a fórmulas que buscan agilidad, se terminan cercenando injustamente prerrogativas sustanciales sin si quiera la posibilidad de contradicción. Por ello, quedaría infringido el precepto contenido por el artículo 228° constitucional.

---

<sup>10</sup> Hernando Devis Echandía, *Teoría General del Proceso. Aplicable a toda clase de procesos.*, Tercera Ed (Buenos Aires: Editorial Universidad, 1984).

<sup>11</sup> Cfr. Corte Constitucional de Colombia. C-029 de 1995 (M.P. Jorge Arango Mejía).

<sup>12</sup> En: Corte Constitucional de Colombia. C-029 de 1995 (M.P. Jorge Arango Mejía).

<sup>13</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. C-866 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa). Salvamento de voto de la doctora Gloria Stella Ortiz Delgado.



## **2. Debido proceso, derecho ser oído en juicio y acceso a la efectiva tutela judicial**

La censura predicada frente al Preámbulo y los artículos 29°, 31°, 228° y 229° se realizará en forma conjunta por su innegable estrechez dogmática. El derecho fundamental y de difícil limitación al debido proceso ha sido entendido en forma amplia de la siguiente forma por la jurisprudencia constitucional<sup>14</sup>:

*Como es sabido, el debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el **conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.** La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, **“con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”.** (Negrilla añadida)*

Esta garantía fundamental protege un número amplio de derechos fundamentales, entre los cuales se encuentran<sup>15</sup>:

- 1- El derecho a la jurisdicción—es decir, la posibilidad de acudir equitativamente a la administración de justicia—;**
- 2- El derecho al juez natural;
- 3- El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable;**
- 4- El derecho a un proceso público;

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional de Colombia. C-980 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>15</sup> Corte Constitucional de Colombia. C-341 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

5- El derecho a la independencia del juez; y

6- El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario<sup>16</sup>.

De lo anterior se desprende que, por lo menos, dicha garantía constitucional protege: i) el derecho a la defensa y a la contradicción como materialización de la igualdad—acápite siguiente—y ii) el efectivo acceso a la administración de justicia. Por ello, desarrollaremos la censura desde estos dos (2) preceptos<sup>17</sup>:

### 2.1. Derechos fundamentales a la defensa y a la contradicción:

El derecho a la defensa, que como ya se explicó hace parte del núcleo duro del derecho fundamental al debido proceso, es contemporáneamente entendido como como<sup>18</sup>:

*El derecho a la defensa es una de las principales garantías del debido proceso y fue definida por esta Corporación como la “**oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que la otorga. La doctrina ha establecido que el derecho a la defensa “concreta la garantía de la participación de los interlocutores en el discurso jurisdiccional, sobre todo para ejercer sus facultades de presentar argumentaciones y pruebas. De este modo, el derecho de defensa garantiza la posibilidad de concurrir al proceso, hacerse parte en el mismo, defenderse,***

---

<sup>16</sup> Cfr. Corte Constitucional de Colombia. C-163 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera). Donde se señala que: “Desde otro punto de vista, el debido proceso no solo delimita un cauce de actuación legislativo dirigido a las autoridades sino que también constituye un marco de estricto contenido prescriptivo, que sujeta la producción normativa del propio Legislador. En este sentido, al Congreso le compete diseñar los procedimientos en todas sus especificidades, pero no está habilitado para hacer nugatorias las garantías que el Constituyente ha integrado a este principio constitucional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el debido proceso comporta al menos los derechos (i) a la jurisdicción, que a su vez conlleva las garantías a un acceso igualitario de los jueces, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la Ley; y (iii) el derecho a la defensa. Del debido proceso también hacen parte, los derechos a (iv) las garantías mínimas de presentación, controversia y valoración probatoria; (v) a un proceso público, llevado a cabo en un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas; (vi) y a la independencia e imparcialidad del juez. Esto se hace efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al Ejecutivo y al Legislativo y la decisión se fundamenta en los hechos del caso y las normas jurídicas aplicables.”

<sup>17</sup> Corte Constitucional de Colombia. C-163 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

<sup>18</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-544 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo).

*presentar alegatos y pruebas. Cabe decir que este derecho fundamental se concreta en dos derechos: en primero lugar el derecho de contradicción, y, en segundo lugar, el derecho a la defensa técnica.* (Negrilla añadida)

Es decir, el no ser oído en juicio salvo que se cumpla con una carga muchas veces excesiva y por lo menos actualmente desproporcional (en un escenario post-pandemia), hace que el juez se vea limitado a no escuchar al arrendatario (hablaremos de arrendatario porque la censura de ambas disposiciones se predica de la hipótesis del no pago de los cánones). En particular, las razones que no permitieron al arrendatario cumplir con el pago oportuno del canon de arrendamiento pueden ser el objeto principal del litigio—y posiblemente lo sean—, por lo que no escucharlas y obligar a decidir de fondo genera una restricción carente de razonabilidad a la efectiva administración de justicia.

Lo anterior aunado a que el objeto principal del proceso de restitución de inmueble arrendado no es el pago de los cánones<sup>19</sup>, hace que se desnaturalice el derecho sustancial relativo a la relación comercial, por una excesiva imposición procesal. La amplia configuración del órgano legislativo—que por demás no es ilimitada—no puede atentar contra las garantías ciudadanas mínimas que han de regir cuando los ciudadanos acuden a la administración de justicia. Esta Corporación ha admitido que el núcleo duro de la defensa y la contradicción no pueden ser limitados en un Estado Social de Derecho<sup>20</sup>:

*La Corte ha admitido que algunas garantías procesales, -y entre ellas el derecho de defensa y contradicción- **no son absolutas y pueden ser limitadas por el legislador, siempre que no se vea afectado su núcleo esencial, la limitación responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y no se desconozcan otros derechos fundamentales, como puede ser el derecho a la igualdad.** En todo caso, ha señalado que la función, tanto del legislador como del juez constitucional, es tratar de lograr que todos los principios y derechos que eventualmente puedan entrar en tensión a la hora de regular los términos judiciales sean garantizados en la mayor medida posible.* (Negrilla añadida)

Por ello, salvo que esta Corporación encuentre argumentos de razonabilidad que proporcionalmente sean superiores al interés de la parte de ser oída en juicio—y al correlativo interés del operador judicial por pirla—, a juicio de los actores los apartes demandados resultan inconstitucionales por vulnerar el derecho fundamental al debido proceso y en particular los principios de defensa y contradicción.

## 2.2. Acceso a la administración de justicia

---

<sup>19</sup> Ramiro Bejarano Guzmán, *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos*, Novena Edición (Editorial Temis, 2019).

<sup>20</sup> Corte Constitucional de Colombia. C-371 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Por consideraciones si bien no idénticas, pero sí similares, las normas demandadas en contenidas en el inciso 4º, contrarían a juicio de los actores la Constitución Política por no únicamente afectar al debido proceso, sino inclusive limitar el acceso a la justicia por parte de los arrendatarios en mora—reiteramos que lo anterior es particularmente gravoso por las consecuencias económicas derivadas de la pandemia Covid-19—.

El acceso a la administración de justicia es un derecho fundamental, por lo que puede ser alegado como medio de control respecto de normas de rango legal. Consagrado por el artículo 229 de la Constitución Política, esta garantía implica<sup>21</sup>:

*El artículo 229 de la Constitución Política consagra expresamente el derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, **el cual se traduce en la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.** Por su intermedio, se le otorga a los individuos una garantía real y efectiva, previa al proceso, que busca asegurar la realización material de éste, previniendo en todo caso que pueda existir algún grado de indefensión frente a la inminente necesidad de resolver las diferencias o controversias que surjan entre los particulares -como consecuencia de sus relaciones interpersonales-, o entre éstos y la propia organización estatal. (Negrilla y subraye añadidos)*

Este derecho es fundamental en la construcción del Estado Social y Democrático de Derecho, puesto que supone<sup>22</sup>:

*(i) uno de los pilares del Estado Social de derecho y (ii) un derecho fundamental de aplicación inmediata que forma parte del núcleo esencial del debido proceso que protege la carta política. En cuanto a lo primero, conforme a la jurisprudencia de esta corporación, contribuye de manera decidida a la **realización material de los fines esenciales e inmediatos del Estado tales como los de garantizar un orden político, económico y social justo, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana y asegurar la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas. Respecto a lo segundo por su importancia política, “adquiere un amplio y***

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-426 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil),

<sup>22</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-934 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

*complejo marco jurídico de aplicación que compromete los siguientes ámbitos: (i) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos; (ii) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (iii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas, y que ella se produzca dentro de un plazo razonables; (iv) **el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas**; (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso". (Negrilla añadida)*

Así las cosas, el derecho a la administración de justicia no se limita al derecho de acción, sino a la efectiva posibilidad de acceder a la jurisdicción con observancia de la regulación sustancial sobre la materia que se pretende resolver. No ser oído en juicio, lo cual resulta ciertamente exótico y hace recordar la expresión contenida en el artículo 2354 del Código Civil—que si bien es constitucional debe ser estudiada en los términos previstos por la sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de fecha 6 de abril de 1989<sup>23</sup> y en un ámbito particular de la responsabilidad civil—es una excepción que, en el ámbito procesal (que debería desarrollar el aspecto sustancial), resulta incompatible con el debido proceso y la administración de justicia.

**Mediante la regulación que introduce el inciso 4° del artículo 384 del Código General del Proceso lo que logra el legislador es hacer nugatoria la posibilidad de discutir en sede judicial el motivo del impago de los cánones, haciendo que, si el arrendatario no cuenta con liquidez suficiente (lo cual también es una discriminación en función de la capacidad económica del demandado), el objeto del proceso nunca sea verdaderamente resuelto por el juez.** Resulta contrario a la teleología del ordenamiento constitucional e inclusive de la regulación legal respecto del contrario de arrendamiento, so pretexto de descongestionar la administración de justicia, desconocer ilegítimamente el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia cuando se encuentren en mora respecto del canon de arrendamiento.

### **3. Vulneración del principio de igualdad**

---

<sup>23</sup> Corte Suprema de Justicia - Sentencia N° 14 del 6 de abril de 1989, Exp. 1887. Magistrado Ponente: Jaime Duque Pérez.

A consideración de los demandantes, el trato discriminatorio que se causa por virtud de las normas demandadas—en perjuicio del arrendatario—es evidente y además es desproporcional e injustificado; por ello, vulnera el principio de igualdad. En este acápite se argumentará que dicha diferenciación de trato no supera el «test de igualdad» previsto por la jurisprudencia constitucional, para concluir en favor de su inexequibilidad.

### 3.1. Esbozo de la censura

Si bien el arrendador tiene la carga de la prueba en demostrar la existencia de una relación comercial de arrendamiento, lo cierto es que no tiene por qué detallar las vicisitudes que han generado el incumplimiento. Dichos acontecimientos, que pueden ser de muy variado origen, como cambios económicos en la conmutatividad de la relación, controversias respecto de mejoras o reparaciones, cuestionamiento respecto a la tenencia pacífica del bien, entre otras, son absolutamente relevantes para que el juez pueda determinar si se incumplieron las pautas contractuales y en consecuencia es menester decretar la restitución.

Ahora bien, todo ese tipo de detalles que son de alta relevancia para el objeto del proceso únicamente pueden ser ventilados si el arrendatario cuenta con liquidez suficiente para pagar los cánones de arrendamiento durante toda la duración del proceso. Esto, además de ser una carga económica que dificulta la contradicción en escenarios normales, se torna casi que imposible en el marco de una recesión económica como la que actualmente vive el país. Si la parte demandada quiere exponer sus circunstancias sobre la ejecución del contrato, **en abrupta ruptura de la igualdad, tendrá que realizar una inversión económica encaminada a consignar a órdenes del despacho las sumas de dinero que adeude y que se causen durante la duración del proceso—so pena de interrumpir su participación en el proceso—.**

La desigualdad se predica entonces en dos (2) aspectos cuyo análisis solicitamos realizar:

- 1- El trato inequitativo que se genera entre arrendador y arrendatario al interior del proceso; y
- 2- El trato inequitativo que se genera entre dos (2) demandados hipotéticos que, ante la misma situación de hecho—el impago de los cánones—reciben una respuesta distinta por el ordenamiento jurisdiccional. Si un arrendatario tiene el capital y liquidez suficiente para pagar los cánones durante todo el proceso, **este será oído en juicio, mientras que, si no lo tiene, se dictará sentencia de plano en su contra,** sin importar cuáles fueron las circunstancias que fundamentaron el impago (que pueden ser idénticas para ambos arrendatarios

hipotéticos). Esta consideración supone una discriminación injustificada por parte del aparato estatal por razones de la afluencia económica del sujeto pasivo de la litis.

La excesiva carga, a consideración de la parte actora, no supera los criterios desarrollados por el principio de igualdad consagrado en el artículo 13° de la Constitución Política de Colombia. En el ordenamiento jurídico nacional, la igualdad cumple con un triple rol: es un valor, es un principio y es un derecho<sup>24</sup>. Como principio, la misma comporta dos mandatos<sup>25</sup>:

*En tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico, aunque su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no sólo a uno o a algunos de ellos. Este deber ser específico, en su acepción de igualdad de trato, que es la relevante para el asunto sub examine, comporta dos mandatos: **(i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes.** (Negrilla añadida)*

Con el propósito de verificar si se está dando un trato distinto a hechos equivalentes sin justificación, es necesario que los actores y la Corte Constitucional desarrollen las etapas del juicio integrado de igualdad. Así<sup>26</sup>:

- El criterio de comparación

En el supuesto de contratos de arrendamiento—particularmente en el ámbito comercial—, en el caso que nos ocupa, las partes del proceso comportan identidad en relación con el contrato de arrendamiento celebrado entre ellas.

- Desigualdad en el plano fáctico

Los actores no encuentran desigualdad en el plano fáctico inicial, el mismo toma relevancia una vez se pasa al ámbito judicial.

- Desigualdad en el plano jurídico

La desigualdad en el plano jurídico se causa como consecuencia de la intervención judicial, así:

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Primera de Revisión. T-406 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón).

<sup>25</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. C-015 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>26</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. C-104 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

- 1- Arrendador y arrendatario cuentan con oportunidades distintas en el ámbito procesal cuando es el primero quien determina cómo se adelantará el proceso; y;
  - 2- Si el arrendatario cuenta con liquidez para pagar los cánones durante la duración del proceso será oído en juicio, lo que es una abierta contravención a la prohibición de discriminar por razones económicas.
- Verificación de la justificación constitucional de la diferencia

A criterio de los actores no se logra justificar constitucionalmente la medida, porque:

- El fin buscado por la medida

La agilidad que puede predicarse de la medida no es proporcionalmente más relevante en el ámbito constitucional que el cercenamiento del núcleo duro del derecho al debido proceso.

- El medio empleado

El medio empleado, es decir la falta de cualquier tipo de estipulación dentro del proceso, no supone un mecanismo idóneo para agilizar la administración de justicia sino una evasión del conflicto particular.

- La relación entre el medio y el fin

No parece tampoco existir relación entre medio y fin, por ausencia de ambos dentro de la teleología legislativa.

### 3.2. Conclusión de la censura

En síntesis, el juicio integrado de igualdad parece arrojar un resultado negativo, causado como consecuencia de la ya ahondada intrusión en el núcleo duro del derecho fundamental al debido proceso. **Así las cosas, las normas no parecen ser razonables, idóneas, proporcionales y equitativas con las prerrogativas procesales que cercenan.**

Por todas las anteriores consideraciones, a criterio de los demandantes las normas denunciadas son inexequibles o, en su defecto, es necesario lograr una interpretación por lo menos en el ámbito comercial en procura de la salvaguarda de los derechos y garantías de los comerciantes con establecimientos de comercio operantes en inmuebles arrendados en Colombia.



#### **4. Garantía de doble instancia y limitación excepcional**

Respecto del inciso noveno, el reproche es puntual y se fundamenta en la falta de razonabilidad de la norma—criterio esencial de admisión de la única instancia en el ámbito nacional—. El artículo 31° de la Constitución Política garantiza, como parte del debido proceso, el acceso a una doble instancia salvo legítima limitación legal. Con ocasión de lo anterior, para que la limitación sea constitucionalmente admisible, es necesario que<sup>27</sup>:

- 1- La exclusión de la doble instancia **debe ser excepcional;**
- 2- **Deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia;**
- 3- **La exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima;**
- 4- **La exclusión no puede dar lugar a discriminación.**

De un análisis sistemático del inciso 9°—aunándose principalmente con lo referido respecto del inciso 4° y la integridad del artículo 384 del Código General del Proceso— es posible concluir que el inciso noveno del artículo 384 no cumple con casi ninguno de los requisitos—que por demás deben acumularse para su admisibilidad—y, por tanto, hace que dicha limitación sea inconstitucional. Para demostrar la censura procederemos a analizar cada uno de los requisitos en forma individual:

##### 4.1. Existencia de otros recursos

No solo el proceso declarativo especial de restitución de inmueble arrendado no garantiza la doble instancia cuando se alegue únicamente la mora en el pago de los cánones, **sino que el inciso 4° del artículo 384 del Código General del Proceso es enfático en desproteger al arrendatario y ni siquiera oírlo en juicio cuando se alegue esta misma causa.** Es decir, el arrendatario no únicamente no puede defenderse, sino que, en caso de encontrarse inconforme con la determinación—con independencia de la cuantía de los cánones adeudados, que puede ser alta y muy relevante en su operación comercial—**no puede recurrirla.**

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional de Colombia. C-103 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Vargas Espinosa).

La lectura conjunta de las disposiciones contraviene no únicamente el derecho al debido proceso y a la igualdad por no permitir el ejercicio al derecho de la contradicción, sino que tampoco garantiza—injustificadamente—la posibilidad de solicitar la revisión de la determinación. Al no encontrar otros recursos, salvo la acción excepcional de tutela, no se cumple con esta exigencia.

#### 4.2. Finalidad legítima

Si bien agilizar la administración de justicia es una finalidad legítima, la misma no puede hacerse en contravención a los postulados constitucionales. Diferente es garantizar el interés superior del menor—en el proceso de única instancia de custodia y cuidado personal—o evitar la evolución de procesos de mínima cuantía, a pretender, sin atender a la trascendencia del proceso, negar su apelación. A modo de consideración auxiliar es menester señalar que el ordenamiento mercantil protege al arrendatario en cuanto a la renovación del contrato, porque alrededor de su localización física puede consolidar su clientela, por lo que también se ataca la prevalencia del derecho sustancial<sup>28</sup>.

En contraposición a esta finalidad, la norma genera inseguridad jurídica por falta de unificación jurisprudencial. Si bien en principio la unificación jurisprudencial corresponde a las Altas Cortes, lo cierto es que también los Tribunales Superiores del Distrito Judicial consiguen dicha meta, por lo menos a nivel regional. Lograr determinaciones concretas y coherentes respecto de los contratos de arrendamiento por parte de órganos de superior jerarquía, más en un escenario post-pandemia, es de interés nacional. Por ello, lo que logra la disposición es inclusive contravenir la seguridad jurídica, al promover inconscientemente que cada juzgado resuelva individualmente los impactos jurídicos que puede generar el Covid-19, que afecta principalmente la mora en el pago de los cánones, sin tener un referente de mayor jerarquía.

#### 4.3. No dar lugar a discriminación

Por las consideraciones expuestas en el acápite anterior, encontramos que el inciso noveno del artículo 384 del Código General del Proceso sí da lugar a discriminación cuando se interpreta junto con las demás normas contenidas en el artículo. Además, la única instancia favorecerá exclusivamente al arrendador que, habiendo señalado el objeto de la litis al presentar la demanda, logra que el arrendatario no se pronuncie respecto de la situación fáctica que genera el conflicto. Así las cosas, el juez deberá resolver de plano sin conocer las particularidades del conflicto. La situación procesal genera discriminación en perjuicio de la parte pasiva de la litis.

---

<sup>28</sup> Ver artículos 518 y siguientes del Código de Comercio colombiano.

## 5. **Inconstitucionalidad Sobreviniente**

### 5.1. Hechos jurídicamente relevantes

Si la Corporación encuentra que las disposiciones demandadas son ordinariamente constitucionales, consideramos que los hechos sobrevinientes que se han presentado con ocasión de la pandemia denominada Covid-19, hacen que las mismas deriven—por lo menos temporalmente—en inconstitucionales. Carece de juridicidad constitucional que una norma imponga cargas excesivas a empresarios nacionales—particularmente aquellos descritos en el artículo 2° del Decreto 797 del 2020—que desarrollan su operación comercial por medio de establecimientos de comercio que ocupan inmuebles arrendados.

Así, sin que sea exhaustivo, resumimos los principales hechos que a consideración de la parte actora son relevantes para realizar el parámetro de control:

- 1) El día siete (7) de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó un nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Esto ha generado una serie de sucesos importantes, a saber:
- 2) El día once (11) de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actuar brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión.
- 3) Mediante Resolución 385 del doce (12) de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el treinta (30) de mayo de 2020. Esta medida fue prorrogada el día veintiséis (26) de mayo del 2020 por medio de Resolución 844 del 2020, hasta el treinta y uno (31) de agosto del 2020.
- 4) En razón a la urgencia y gravedad de la situación, por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. La misma se volvió a declarar por medio del Decreto 637 del 2020.

5) Dos decretos legislativos han sido conscientes de esta situación (a pesar de su deficiente regulación), en particular los decretos 579 de 2020 y 797 de 2020, de este último resaltamos los principales puntos de su motivación, así:

- a) [A principios de junio] dentro de las motivaciones para expedir el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se consideró que “de acuerdo con la encuesta de medición del impacto del COVID-019 de Confecámaras con corte a 17 de abril, el 85% de las empresas reportan no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de 2 meses”. Asimismo, se señaló “que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis”.
- b) Que a pesar de que se previó la reducción del flujo de caja de las personas y empresas y se tomaron medidas con el fin de apoyar los sectores productivos del país, **no se podía prever que la crisis generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 afectaría con tal magnitud a las empresas, llevando a un número incalculable de estas al cierre total, elevando además la tasa del desempleo a 19,8% para abril de 2020 y a una disminución de 5,4 millones de personas en la población ocupada del país, para abril de 2020 en comparación con el mismo mes del año anterior, conforme lo estableció el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del 29 de mayo de 2020.**
- c) Que las medidas de control sanitario y de orden público relacionadas con la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos para prevenir y controlar la propagación de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 ha generado una afectación de las distintas actividades económicas desarrolladas por el sector empresarial, que no puede seguir operando en condiciones normales y encuentra dificultades para mantener sus ingresos y, por lo tanto, para cumplir con sus obligaciones para con sus proveedores y acreedores, incluyendo los gastos necesarios para su normal sostenimiento, tales como cánones de arrendamiento y servicios públicos, entre otros.
- d) Que mediante los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 06 de mayo de 2020,

689 del 22 de mayo de 2020 y 749 del 28 de mayo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

- e) Que mediante el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el Gobierno nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenando “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) al día 1° de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.”. A la fecha esta medida ha sido ya prorrogada.
  
- f) Que el artículo 5° del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 establece que “en ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: 1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. 2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video. 3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar. 4. Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles. 5. Cines y teatros. 6. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto. 7. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.”.
  
- g) Que la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizó un estudio, con fecha del 29 de mayo de 2020, denominado “Justificaciones económicas para medidas relacionadas con el arrendamiento de locales comerciales”, en el cual se analizaron cien (100) contratos de arrendamiento de local comercial vigentes. A partir de dicho análisis, se evidenció que “en el 60% de los contratos analizados las cláusulas penales se pactaron por (3) tres cánones de arrendamiento[...].”.

- h) Que teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el estudio al que se ha hecho referencia, concluyó que “en el marco de la emergencia sanitaria que enfrenta el país, resulta económica y jurídicamente equilibrado establecer una fórmula en virtud de la cual los arrendatarios de locales comerciales que llevan más de dos meses sin percibir ingresos o percibiéndolos en un muy bajo porcentaje y que permanecerán cerrados hasta después del 1° de junio de 2020, de acuerdo con lo señalado en el artículo 5° del Decreto 749 de 2020, puedan terminar unilateralmente sus contratos de arrendamiento de local comercial, mediante el pago de una indemnización reducida. Lo anterior, busca no solo un equilibrio de las cargas entre arrendador y arrendatario ante las circunstancias sobrevinientes, sino que, además, promueve que el 32% de las ganancias mensuales de los microestablecimientos y el 15,5% de las utilidades mensuales de los establecimientos comerciales en Colombia que se usan para cubrir los costos relacionados con los arriendos comerciales, sean destinados a cubrir otros costos fijos, especialmente los relacionados con la nómina.”.
- i) Que teniendo en consideración las limitaciones en la explotación económica de locales comerciales por parte de aquellos arrendatarios, quienes en virtud de las medidas de orden público no pueden ejercer su actividad económica, así como la disminución de sus ingresos, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo sobre la terminación unilateral de los contratos de arrendamiento de local comercial, que no sólo promueva las negociaciones entre las partes y el mantenimiento del equilibrio económico contractual, sino que, además, contribuya a evitar abusos del derecho y una aglomeración de controversias judiciales.

## 5.2. Inconstitucionalidad sobreviniente

Los hechos relatados—sumados a todos los hechos notorios que no requieren de prueba—y afectan gravemente la economía de varios arrendatarios, a consideración de la parte actora hacen que, si las normas no eran ordinariamente inconstitucionales, se tornen—por lo menos durante un período de mínimo cinco (5) años—inconstitucionales en forma sobreviniente. El fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente ha sido definido como<sup>29</sup>:

*La inconstitucionalidad de que adolece la norma bajo examen, es de aquellas que la doctrina y la jurisprudencia califican de inexequibilidad sobreviniente,*

---

<sup>29</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-155 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

*que se presenta **cuando estando una norma vigente, aparece una nueva disposición de rango constitucional contraria a lo reglado en la primera. La Corte encuentra que la norma acusada devino en inconstitucional con la expedición de la nueva Carta Política.** Este dato impone a esta Corporación la determinación de varios puntos: en primer lugar, si el pronunciamiento de la Corte se hace necesario, o si como lo afirma uno de los intervinientes la norma debe considerarse derogada, por lo cual, por sustracción de materia, no tiene sentido el fallo sobre su inexequibilidad. Y eventualmente, sería necesario considerar los posibles efectos jurídicos que con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución pueda haber producido o estar produciendo la norma acusada.* (Negrilla añadida)

Si bien no hay reformas constitucionales nuevas, como consecuencia de los efectos económicos causados por la pandemia, **las normas resultan inconstitucionales bajo una lectura dúctil de la Constitución Nacional**, pues son excesivamente onerosas para una de las partes sin que logren cumplir con la finalidad originalmente asignadas a las mismas. Bajo una interpretación coherente con los cambios sociales, es posible aunar los conceptos de la inconstitucionalidad sobreviniente con el de la Constitución Política vigente, para determinar su estrechez y entendimiento bajo paradigmas ajustados a la realidad. Por lo anterior, no es necesario que se haya modificado sustancialmente la Constitución, sino que pudo cambiar la realidad social y económica, por lo que los principios constitucionales deben reinterpretarse en función de dicha realidad y en procura de los preceptos básicos de la Constitución Política de 1991.

### 5.3. Posible omisión legislativa

Ha determinado la jurisprudencia constitucional que existe omisión legislativa relativa cuando<sup>30</sup>:

*La omisión legislativa relativa tiene lugar cuando el legislador “al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella, y puede ocurrir de varias maneras: (i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) **cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución.*** (Negrilla añadida)

Sin ahondar en demasía en el particular, la regulación con que se cuenta no atiende a una emergencia económica puntual. Por ello, según la propia

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. C-351 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

jurisprudencia constitucional, son requisitos de la demanda (en este escenario únicamente es un cargo derivado de la seguridad jurídica) los siguientes<sup>31</sup>:

- (i) *Que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo;*
- (ii) *Que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tendrían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta;*
- (iii) *Que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente;*
- (iv) *Que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y*
- (v) *Que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.*

*Además de los anteriores criterios, en algunos pronunciamientos la Corte ha precisado que también es menester tener en cuenta:*

- (vi) *Si la supuesta omisión emerge a primera vista de la norma propuesta, o*
- (vii) *Si se está más bien, ante normas completas, coherentes y suficientes, que regulan situaciones distintas*

Estas consideraciones permiten considerar que el legislador no previó las circunstancias imprevistas, imprevisibles e irresistibles que actualmente afectan el ordenamiento económico. Por ello, sus previsiones regulatorias resultan altamente deficientes en un escenario actual—particularmente frente a los sujetos económicos descritos por el artículo 2° del Decreto 797 del 2020—, generando onerosidades excesivas que impiden el acceso efectivo a la administración de justicia y vulneran el núcleo duro del derecho fundamental al debido proceso.

#### **IV. PETITORIO**

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional de Colombia. C-584 de 2015. Sala Plena. (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).



Solicitamos a la H. Corte Constitucional de Colombia, como pretensiones principales:

- PRIMERO.** Declarar **INEXEQUIBLES**, por los cargos enunciados, el inciso cuarto (parcial) y la integridad del inciso noveno del artículo 384 del Código General del Proceso.
- SEGUNDO.** De ser necesario, **INTEGRAR** normativamente las normas cuya constitucionalidad se cuestiona.
- TERCERO.** En caso de acceder a la pretensión primera, **EXORTAR** a los jueces de la república a declarar la nulidad de lo actuado en procesos posteriores al primero (1) de julio del 2020, donde no se haya oído al arrendatario en juicio.

En caso de que no se determine la inexequibilidad total, como pretensiones subsidiarias principales, solicitamos:

- PRIMERO.** Declarar **INEXEQUIBLES**, por los cargos enunciados, el inciso cuarto (parcial) y la integridad del inciso noveno del artículo 384 del Código General del Proceso, siempre que la restitución se inicie por el incumplimiento de un contrato de arrendamiento comercial y no de vivienda.
- SEGUNDO.** En caso de acceder a la pretensión primera, **EXORTAR** a los jueces de la república a declarar la nulidad de lo actuado en procesos posteriores al primero (1) de julio del 2020, donde no se haya oído al arrendatario en juicio.

En caso de que no se determine la inexequibilidad total, como pretensiones subsidiarias secundarias, solicitamos:

- PRIMERO.** Declarar **INEXEQUIBLES** por un período temporal determinado posterior a la pandemia, por inconstitucionalidad sobreviniente temporal, el inciso cuarto (parcial) y la integridad del inciso noveno del artículo 384 del Código General del Proceso.
- SEGUNDO.** En caso de acceder a la pretensión primera, **EXORTAR** a los jueces de la república a declarar la nulidad de lo actuado en procesos posteriores al primero (1) de julio del 2020, donde no se haya oído al arrendatario en juicio.

## **V. COMPETENCIA**

## **1. Procedencia de la demanda y su admisibilidad**

El Decreto 469 del 23 de marzo del 2020 prevé expresamente en su artículo primero de la Sala Plena de la Corte Constitucional podrá levantar la suspensión de términos para cumplir con sus funciones constitucionales<sup>32</sup>. Así las cosas, la Sala Plena de esta corporación, a través de Auto 121 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), resolvió:

**PRIMERO.** *-LEVANTAR la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura PARA ADELANTAR LA ETAPA DE ADMISIBILIDAD de las demandas de inconstitucionalidad. En estos asuntos, los términos judiciales quedarán nuevamente suspendidos una vez se decida acerca de la admisión, corrección o rechazo de la demanda o el recurso de súplica, según corresponda, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.*

Por lo anterior, es procedente el estudio de la presente demanda de inconstitucionalidad, hasta la etapa procesal prevista por el Auto 121 del 2020.

## **2. Naturaleza jurídica del Código General del Proceso**

La Ley 1564 de 2012—Código General del Proceso colombiano—es una ley ordinaria de la República de Colombia publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012. Así las cosas, es dable concluir que la Corte Constitucional de Colombia es competente para conocer de esta demanda, con base en el numeral 4 del artículo 241 superior<sup>33</sup>. Prevé la enunciada norma que:

*ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:*

*[...]*

*4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*

---

<sup>32</sup> Señala la norma que: *Artículo 1. De las funciones constitucionales. En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020 la Sala Plena de la Corte Constitucional podrá levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.*

<sup>33</sup> En particular, la Corte ya ha reconocido su competencia por los artículos invocados en: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-486 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Como consecuencia de la previamente estudiada naturaleza jurídica de las disposiciones que se encuentran siendo demandadas, los precitados numerales son el fundamento normativo de la competencia jurisdiccional de la honorable Corte Constitucional.

## **VI. CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD**

### **1. Criterios formales:**

La demanda cumple con todos los requisitos de que trata el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

### **2. Criterios jurisprudenciales:**

A pesar de que la acción pública de constitucionalidad es un mecanismo ciudadano—no reducido para abogados—y, por tanto, no supone una técnica jurídica en particular, sí es cierto que es necesario que se cuente con determinadas cargas argumentativas, con el fin de evitar un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda<sup>34</sup>. Así ha desarrollado la Corte Constitucional de Colombia los siguientes criterios de admisibilidad<sup>35</sup>:

*La jurisprudencia constitucional prevé un grupo de reglas consolidadas y continuamente reiteradas acerca de los requisitos argumentativos que deben cumplir las razones que conforman el concepto de la violación en la acción pública de inconstitucionalidad. **Estas condiciones refieren a los atributos la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.** (Negrilla añadida)*

Por lo anterior, pasamos a analizar cada requisito en forma individual, de cara a acreditar la suficiencia argumentativa de la acción pública de inconstitucionalidad incoada<sup>36</sup>:

#### 2.1. Certeza

Sobre el requisito de certeza, ha señalado la jurisprudencia constitucional que:

---

<sup>34</sup> Jorge Ernesto Roa Roa, *Control de Constitucionalidad Deliberativo: El ciudadano ante la justicia constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad y la legitimidad democrática del control judicial al legislador* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019).

<sup>35</sup> Corte Constitucional de Colombia. C-647 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>36</sup> Todos los apartes dedicados a los requisitos de admisibilidad son tomados de: Corte Constitucional de Colombia. C-647 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

*La **certeza** de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que el cargo se dirige contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida arbitrariamente por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.*

Los cargos esgrimidos por los accionantes se dirigen contra disposiciones normativas puntuales que, a consideración de los accionantes, consagran las principales normas de conflicto contrarias a la Constitución Política. Así, los cargos esgrimidos se dirigen contra proposiciones normativas suficientemente decantadas. Por lo anterior la demanda es apta respecto del requisito de certeza.

## 2.2. Claridad

Sobre el requisito de claridad, ha señalado la jurisprudencia constitucional que:

*La **claridad** de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque en razón del carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.*

La demanda es coherente y se encuentra dividida en distintos acápite, donde se puede confrontar claramente la censura particular que se realiza en función de cada disposición constitucional. Así las cosas, la demanda divide los reparos frente a cada conjunto de disposiciones constitucionales con el propósito de estudiar su constitucionalidad.

## 2.3. Especificidad

Sobre el requisito de especificidad, ha señalado la jurisprudencia constitucional que:

*El requisito de **especificidad** resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable*

*entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.*

La demanda cumple con el requisito de especificidad pues todos los reparos se hacen en función de normas de carácter constitucional. La concreción de los reparos permite hacer una comparación sistemática con las normas constitucionales invocadas. Por tanto, la demanda cumple con el requisito de especificidad.

#### 2.4. Pertinencia

Sobre el requisito de pertinencia, ha señalado la jurisprudencia constitucional que:

*Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad. Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de **pertinencia** del cargo de inconstitucionalidad.*

La demanda cumple con el requisito de pertinencia porque el reproche se hace bajo el contenido sistemático de las normas constitucionales y, si bien se usa la doctrina y jurisprudencia como apoyo argumentativo, estas no son las fuentes del reproche. Por tanto, la demanda cumple con el requisito de pertinencia.

#### 2.5. Suficiencia

Sobre el requisito de suficiencia, ha señalado la jurisprudencia constitucional que:

*Por último, la condición de **suficiencia** ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren*

*prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.*

La demanda cumple con el requisito de suficiencia porque se aportan suficientes elementos de juicio para cuestionar la constitucionalidad de la norma en cuestión. A nuestra consideración, la constitucionalidad de la norma se cuestiona no por una sino por varias razones de carácter estrictamente constitucional. Por tanto, se cumple también con el requisito de suficiencia.

## **VII. NOTIFICACIONES**

Protegido por Habeas Data