



Referencia: Expediente D-13793

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 384 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

Magistrada ponente:
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá D. C., veintidós (22) de abril de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. El 1 de julio de 2020, los ciudadanos Juan Pablo Pantoja Ruíz y María Inés Awad Cucalón presentaron demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 384 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

2. Tras admitirse la demanda en relación con cuatro de los cargos formulados, el magistrado sustanciador dictó, por medio del auto de 21 de agosto de 2020, las siguientes órdenes: (i) fijar en lista el proceso, (ii) correr traslado para que el Procurador General de la Nación rindiera el concepto de rigor y (iii) comunicar la iniciación de este proceso al Presidente de la

República, al Presidente del Congreso de la República y a las ministras del Interior y de Justicia. Asimismo, invitó a múltiples entidades, organizaciones y universidades a participar en este proceso.

II. Norma demandada

3. A continuación, se transcribe la disposición demandada:

“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.

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** 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 períodos, o si fuere el caso los correspondientes de las consignaciones efectuadas de acuerdo con la ley y por los mismos períodos, 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.

(...)

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”.

III. Demanda y trámite de admisión

4. *Demanda y “reforma de la demanda”*¹. Mediante los escritos de 1 y 7 de julio de 2020, los demandantes solicitaron, como “*pretensiones principales*”², (i) declarar inexecutable “*el inciso cuarto (parcial) y la integridad del inciso noveno del artículo 384 del Código General del Proceso*”³, así como (ii) “*exhortar a los jueces de la República a declarar la nulidad de lo actuado en procesos posteriores al primero de julio de 2020, donde no se haya oído al arrendatario en juicio*”⁴. Según los demandantes, las normas demandadas vulneraban (i) el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, (ii) el derecho a ser oído en juicio y el acceso a la tutela judicial efectiva, (iii) el principio de igualdad y (iv) la garantía de la doble instancia. Además, señalaron que “*las disposiciones demandadas son ordinariamente constitucionales, [pero] los hechos sobrevinientes que se han presentado con ocasión de la pandemia COVID-19 hacen que las mismas deriven en inconstitucionales*”⁵.

5. *Inadmisión de la demanda*. Mediante auto de 31 de agosto de 2020, el magistrado sustanciador inadmitió esta demanda. En su criterio, ninguno de los argumentos formulados por los demandantes satisfacía los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia, exigidos por la jurisprudencia constitucional. Además, resaltó que los demandantes “*no presentaron ningún argumento que justifique por qué consideran que no operó el fenómeno de la cosa juzgada y, por tanto, por qué la Corte es competente para pronunciarse*”⁶ sobre las tres expresiones demandadas. Primero, señaló que la Corte, en las sentencias C-070 de 1993 y C-122 de 2004, examinó la constitucionalidad de la expresión “*no será oído en el proceso*”. Segundo, advirtió que la Corte, mediante las sentencias C-056 de 1996 y C-122 de 2004, analizó la constitucionalidad de la expresión “*si no lo hiciere dejará de ser oído hasta cuando presente el título de depósito respectivo*”. Por último, indicó que la expresión normativa contenida en el numeral 9 de la norma demandada también fue objeto de control de constitucionalidad mediante las sentencias C-670 y C-886, ambas de 2004.

¹ Los demandantes presentaron el escrito titulado “*reforma de la demanda*” antes de que el magistrado sustanciador decidiera sobre su admisión.

² Escrito de demanda. P. 20.

³ Id.

⁴ Id. Cfr. Solicitaron también “*integrar normativamente las normas cuya constitucionalidad se cuestiona*”. Señalaron que, “*en caso de que no se determine la inexecutable total, como pretensiones subsidiarias secundarias, solicitamos: (i) declarar inexecutable, 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, y (ii) (...) exhortar a los jueces de la República a declarar la nulidad de lo actuado en procesos posteriores al primero de julio de 2020, donde no se haya oído al arrendatario en juicio*”. A su vez, “*en caso de que no se determine la inexecutable total, como pretensiones subsidiarias secundarias, solicitamos: (i) declarar inexecutable por un periodo 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 (...)*”.

⁵ Reforma a la demanda. P. 15.

⁶ Auto de 31 de agosto de 2020. P. 7.

6. *Subsanación de la demanda.* El 7 de septiembre de 2020, los demandantes subsanaron la demanda. En este escrito, solicitaron “*declarar inexecutable, por los cargos enunciados, el inciso cuarto (parcial) del artículo 384 del Código General del Proceso*”⁷ y, de manera subsidiaria, “*declarar inexecutable, por los cargos enunciados, el inciso cuarto (parcial) del referido artículo 384, siempre que la restitución se inicie por el incumplimiento de un contrato de arrendamiento comercial y no de vivienda*”⁸. Además, manifestaron que “*renunciab[an] expresamente a la pretensión de inconstitucionalidad en contra del inciso 9 del artículo 384 del Código General del Proceso*”⁹. Asimismo, señalaron que, en el caso *sub examine*, no se “*configura el fenómeno de la cosa juzgada material, [dado que] hay un marco de control normativo y socioeconómico distinto al que dio lugar a las sentencias*”¹⁰ referidas en el anterior párrafo. Al respecto, los demandantes explicaron que “*es procedente estudiar la constitucionalidad de las normas denunciadas como inconstitucionales en el año 2020 por dos razones particulares: (i) el cambio socioeconómico (...) afectado por la pandemia COVID-19- y (ii) el desarrollo jurisprudencial que ha ocurrido en recientes años (...) respecto del principio de igualdad y la prevalencia del derecho sustancial*”¹¹. Tras esto, formularon los siguientes pretendidos cargos de inconstitucionalidad en contra de las expresiones demandadas:

Presunta vulneración del preámbulo de la Constitución Política

Las expresiones demandadas desconocen que el preámbulo de la Constitución Política contiene “*la intención del constituyente de 1991 de buscar la garantía de justicia dentro de un marco democrático y participativo, [a la luz de lo cual] principios esenciales como la contradicción y la deliberación deben ser garantizados y no inobservados en procura de la agilidad procesal*”¹². Al respecto, explicaron que “*el preámbulo es el deseo más firme de un pueblo al otorgarse las normas que deberán servir de premisa esencial de cualquier otra determinación jurídica y, por tanto, es vinculante*”¹³, por lo que la demanda “*part[e] de la vinculatoriedad del preámbulo y lo usa como parámetro de control abstracto de constitucionalidad*”¹⁴. Los accionantes resaltaron que “*en ninguna de las anteriores decisiones (sentencias C-070 de 1993, C-056 de 1996 y C-122 de 2004) se había estudiado la vulneración del preámbulo*”¹⁵.

Presunta vulneración del principio de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 de la CP)

Los contenidos normativos demandados “*terminan cercenando injustamente*

⁷ Escrito de subsanación de la demanda.

⁸ Id.

⁹ Id.

¹⁰ Id.

¹¹ Id.

¹² Id.

¹³ Id.

¹⁴ Id.

¹⁵ Id.

*prerrogativas sustanciales sin si quiera la posibilidad de contradicción. Por ello, se infringe el precepto contenido por el artículo 228º constitucional*¹⁶. Las expresiones demandadas prevén “*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, [por tanto] la norma vulnera el núcleo duro de la prevalencia del derecho sustancial*”¹⁷. A la luz de las disposiciones cuestionadas, “*el problema jurídico sustancial se sustrae injustificadamente del conocimiento del operador judicial por la imperatividad de la norma procesal*”¹⁸.

**Presunta vulneración del debido proceso y del acceso a la administración de justicia
(arts. 29 y 229 de la CP)**

Las disposiciones demandadas vulneran el debido proceso y el acceso a la administración de justicia de los individuos que “*se encuentren en mora respecto del canon de arrendamiento*”¹⁹. Dichos contenidos imponen “*una carga muchas veces excesiva y por lo menos actualmente desproporcional (en un escenario post-pandemia), a la luz de la cual el juez se ve limitado a no escuchar al arrendatario*”²⁰. Las expresiones demandadas desconocen “*las razones que no permitieron al arrendatario cumplir con el pago oportuno del canon de arrendamiento pueden ser el objeto principal del litigio (...) por lo que no escucharlas y obligar a decidir de fondo genera una restricción carente de razonabilidad a la efectiva administración de justicia*”²¹. Por tanto, estos contenidos normativos “*hacen 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*”²².

Presunta vulneración del principio de igualdad (art. 13 de la CP)

Las expresiones demandadas vulneran este principio de dos formas, a saber: “*1- El trato inequitativo que se genera entre arrendador y arrendatario al interior del proceso y que permite condenar de plano al segundo sin si quiera oírlo en juicio; 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*”²³.

El supuesto trato desigual entre arrendador y arrendatario es inconstitucional, porque “*1- Arrendador y arrendatario cuentan con oportunidades distintas en el ámbito procesal cuando es el primero quien determina cómo se*

¹⁶ Id.

¹⁷ Id.

¹⁸ Id.

¹⁹ Id.

²⁰ Id.

²¹ Id.

²² Id.

²³ Id.

adelantará el proceso”. De otro lado, el presunto trato desigual entre dos arrendatarios es inconstitucional, debido a que “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”. De esta forma, “[s]i 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 (...) 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”. Por su parte, “[s]i 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—”.

Los contenidos normativos demandados son, por demás, injustificados, porque “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”²⁴.

7. *Admisión de la demanda.* Por medio del auto de 22 de septiembre de 2020, el magistrado sustanciador admitió la demanda interpuesta en contra del numeral 4 (parcial) del artículo demandado, “por presuntamente desconocer (i) el preámbulo de la Constitución Política, (ii) el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal (artículo 228 de la CP), (iii) el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia (artículos 29 y 229 de la CP) y (v) el principio de igualdad (artículo 13 de la CP)”²⁵. En esta providencia, el magistrado advirtió que “los accionantes presentaron argumentos tendientes a desvirtuar la cosa juzgada constitucional (...), así como para que la Corte analice, con mayor detenimiento, (...) si en el caso sub examine realmente existen circunstancias o cargos nuevos que permitan realizar un examen de constitucionalidad (...), pese a las decisiones previas sobre el particular”²⁶.

²⁴ Id.

²⁵ Auto de 22 de septiembre de 2020.

²⁶ Id.

IV. Intervenciones

8. La Corte recibió 6 escritos de intervención en este proceso. Estos escritos fueron presentados por: (i) el Ministerio de Justicia y del Derecho, (ii) el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, (iii) la Universidad Pontificia Bolivariana, (iv) la Universidad Libre, (v) el Centro de Estudios de Derecho Procesal y (vi) la Universidad Externado de Colombia.

9. *Ministerio de Justicia y del Derecho.* Por medio del escrito de 14 de octubre de 2020, solicitó dictar fallo inhibitorio “o, en su defecto, declarar la exequibilidad”²⁷ de las disposiciones demandadas²⁸. Señaló que los argumentos de los demandantes no satisfacen los requisitos de “especificidad, pertinencia y suficiencia”²⁹. Lo primero, porque “los fundamentos esbozados son vagos y abstractos, y no se relacionan directamente con” las disposiciones demandadas. Lo segundo, por cuanto “la demanda se enfoca en aducir (...) la supuesta inconveniencia de las disposiciones para los arrendatarios de los locales comerciales, pero no una verdadera contraposición entre aquellas y la Carta Política”³⁰. Lo tercero, dado que “sus argumentos no generan duda mínima acerca de la constitucionalidad de los apartes atacados y, en todo caso, no demuestran por qué la situación económica amerita un nuevo estudio de la Corte Constitucional y un cambio de postura”³¹. Por último, advirtió que “las normas acusadas se enmarcan dentro de la órbita de competencia del legislativo”³², no “violan precepto constitucional alguno”³³ y buscan “brindar celeridad y eficacia al proceso, así como evitar dilaciones injustificadas por parte del arrendatario”³⁴.

10. *Instituto Colombiano de Derecho Procesal.* El 15 de octubre de 2020, solicitó “declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada, en el entendido de que (i) se adicione al criterio jurisprudencial sostenido por esta Corporación sobre las excepciones a la carga impuesta al demandado para ser oído en este proceso, aquellas derivadas del previo incumplimiento del arrendador y la existencia de valores que deban ser compensados por el arrendador de los que dependa de acuerdo con lo pactado por las partes el pago del canon de arrendamiento y (ii) que la expresión valor total contemplada en el segundo inciso del número 4 del artículo 384, se limite a la consignación del valor correspondiente por el término de hasta máximo un

²⁷ Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho. 14 de octubre de 2020.

²⁸ El 15 de octubre de 2020, el demandante Juan Pablo Pantoja Ruiz presentó escrito titulado “comentarios a la intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho”. En este escrito, resaltó que, en el caso *sub examine*, (i) “no se configura la cosa juzgada” y (ii) “la argumentación esbozada [en la demanda] demuestra con suficiencia como el derecho procedimental impone cargas excesivas que no desarrollan el ordenamiento sustancial”. Además, argumentó que, “si bien es cierto que la libertad de configuración legislativa es amplia (...), no es ilimitada: el núcleo duro de los derechos fundamentales de los administrados son un límite a la autonomía de la configuración legislativa”.

²⁹ Ob. Cit. 30.

³⁰ Id.

³¹ Id.

³² Id.

³³ Id.

³⁴ Id.

año”³⁵. Esto, porque, en su criterio, “*resulta razonable considerar que existen eventos en los que el demandado debe ser oído en el proceso sin que para ello medie el cumplimiento de la mencionada carga*” y, además, un año “*es un término que resulta ajustado a la realidad negocial, pues si un arrendatario supera tal cantidad de tiempo sin realizar el pago de los cánones (...), será reprochable también al demandante la negligencia o descuido de cara a la terminación del contrato y a la presentación de la demanda*”³⁶.

11. *Universidad Pontificia Bolivariana*. El 16 de octubre de 2020, solicitó a la Corte (i) declarar exequibles las expresiones demandadas, en relación con la supuesta violación del principio de igualdad, y (ii) estarse a lo resuelto en las sentencias C-070 de 1993, C-056 de 1996 y C-122 de 2004, respecto a los otros pretendidos cargos de inconstitucionalidad. Lo primero, porque (a) “*si se evalúa desde el punto de vista de la violación del derecho a la igualdad entre demandante y demandado en un proceso de restitución de inmueble arrendado, consideramos que aplican las mismas consideraciones relacionadas con la cosa juzgada material*” y (b) “*los enunciados normativos acusados persiguen dos finalidades constitucionalmente importantes como lo son la economía procesal y el acceso efectivo a la administración de justicia, [por tanto,] las restricciones sobre el derecho de defensa del arrendatario-demandado moroso son proporcionales en sentido estricto*”³⁷. Lo segundo, porque “*no existen circunstancias nuevas que justifiquen un nuevo juicio de constitucionalidad sobre la normativa acusada, que reprodujo, en términos idénticos, diferentes disposiciones normativas formalmente iguales y cuya compatibilidad constitucional ya fue evaluada*” en las referidas sentencias³⁸.

12. *Universidad Libre*. Mediante escrito de 19 de octubre de 2020, solicitó “*declarar la exequibilidad del artículo 384 del Código General del Proceso*”³⁹. Al margen de esta solicitud, advirtió que “*la demostración de los cargos no tiene suficiencia y parte de una interpretación errada del objeto del proceso*”⁴⁰, así como que “*la norma ya aprobó tres estudios de constitucionalidad, en donde, entre otras cosas, se confrontó el estudio de los mismos derechos fundamentales*”⁴¹. Por lo demás, señaló que las normas demandadas no afectan los derechos de defensa y contradicción, porque “*el arrendatario demandado sí tiene las herramientas jurídicas que le permitan*

³⁵ Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. 15 de octubre de 2020.

³⁶ Id.

³⁷ Intervención de la Universidad Pontificia Bolivariana. 16 de octubre de 2020.

³⁸ Id. “*No se ha presentado ningún cambio real que, de forma generalizada, haya justificado o justifique alguna modificación de las hipótesis fácticas involucradas en la norma acusada. En relación con el impago de los cánones de arrendamiento y sus consecuencias adversas en materia procesal, esta Corte ya se pronunció, refrendando la regularidad constitucional de los mismos, al considerar que los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la tutela jurisdiccional efectiva y a la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, no se veían afectados por la decisión del legislador ordinario que, en ejercicio de su potestad de libre configuración en lo procesal, decidió exigirle al demandado prueba del pago (o pago efectivo) para poder ser oído en el proceso (...). No es posible afirmar que todos los arrendatarios que se encuentren en mora de pagar el canon lo estén por causa de la COVID-19*”.

³⁹ Intervención de la Universidad Libre. 19 de octubre de 2020.

⁴⁰ Id.

⁴¹ Id.

*enarbolar sus defensas y su derecho de contradicción*⁴². Por último, resaltó que *“permitir que se oiga al demandado sin estar al día y permitir un amplio debate (...) sería hacer nugatorio el derecho del arrendador, dar espacio a justificaciones de todo tipo que lo único que logran es dilatar el proceso, generar demora y perjuicio para el arrendador, (...) siendo razonable exigir mejor el restablecimiento de las prestaciones a la mayor brevedad posible*⁴³.

13. *Centro de Estudios de Derecho Procesal*. Por medio del escrito de 19 de octubre de 2020, solicitó *“(i) estarse a lo resuelto en las sentencias C-070 de 1993, C-056 de 1996 y C-122 de 2004, o, en su defecto, (ii) declarar exequible la norma controlada*⁴⁴. Al respecto, explicó que el argumento relativo al cambio de significado material de la Constitución *“no cumple de ninguna manera con la carga argumentativa impuesta por la jurisprudencia*⁴⁵. Esto, porque *“no solo basta que se acrediten cambios intempestivos, sino que corresponde establecer o precisar cuál fue la interpretación constitucional realizada por la Corte Constitucional, que en el pasado dio lugar a un pronunciamiento de conformidad constitucional y cómo esas “significaciones constitucionales” deben dar lugar a un análisis distinto de exequibilidad respecto de una disposición jurídica ya analizada*⁴⁶. A su vez, resaltó que la amplia libertad de configuración legislativa en el diseño de los procesos judiciales *“no puede verse comprometida por asuntos de coyuntura o emergencias sanitarias*⁴⁷ y que, en las normas *sub examine*, el legislador previó *“una limitación del ejercicio del derecho de contradicción al interior del proceso de restitución de inmueble arrendado como consecuencia de una situación de incumplimiento contractual (no pago del canon de arrendamiento), la cual no puede considerarse en sí misma, decisión arbitraria o extraña*⁴⁸.

14. *Universidad Externado de Colombia*. Mediante el escrito de 19 de octubre de 2020, solicitó que *“se declare cosa juzgada constitucional o, subsidiariamente, la constitucionalidad*⁴⁹ de las normas demandadas. Al respecto, señaló que *“ha operado el fenómeno de cosa juzgada pues, desde el año 1993, la Corporación estudió la constitucionalidad de la norma equiparable en el estatuto procesal vigente de ese momento, esto es el Código de Procedimiento Civil*⁵⁰. Además, los demandantes no acreditaron circunstancia alguna que permita exceptuar la cosa juzgada, por cuanto *“(i) no*

⁴² Id. En particular, el interviniente señaló que *“el arrendatario obligado debió o debe, para el caso de efectos económicos de la Covid-19, buscar acogerse a los mecanismos de alivio financieros y demás medidas que con efecto temporales crearon normas expedidas por el ejecutivo, y, además, debía o debe iniciar la acción declarativa de revisión de condiciones contractuales para que el desequilibrio indicado en la demanda de la referencia como base de inconstitucionalidad, sea verificado por la acción y vía procesal prevista, y luego solicitar la suspensión del proceso ejecutivo o de restitución si es que su acreedor ya inició las acciones ejecutivas o de restitución”*.

⁴³ Id.

⁴⁴ Intervención del Centro de Estudios de Derecho Procesal. 19 de octubre de 2020.

⁴⁵ Id.

⁴⁶ Id.

⁴⁷ Id.

⁴⁸ Id.

⁴⁹ Intervención de la Universidad Externado de Colombia. 19 de octubre de 2020.

⁵⁰ Id.

ha habido cambio normativo de las que fueron referente para juzgar la norma que se acusa como contraria a la Constitución, pues las circunstancias jurídicas y de hecho de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, que acogió el actual Código General del Proceso no han variado (...) (ii) aunque el impacto generado por el Covid-19 es evidente en algunas áreas, (...) en materia de arrendamientos, hubo un Decreto Legislativo proferido por el Gobierno Nacional donde adoptó medidas específicas al respecto y dentro de las cuales no se incluyó la eliminación de la exigencia del pago del canon para que el arrendatario pudiera ser oído en el proceso (...) y (iii) la crisis causada por la pandemia por el Covid- 19 representó cambios normativos que nada tuvieron ni tienen que ver con las disposiciones que se acusan de inconstitucionales”⁵¹.

15. La siguiente tabla relaciona cada interviniente con su respectiva solicitud:

| Interviniente | Solicitud |
|--|--|
| Ministerio de Justicia y del Derecho | Inhibición y, en subsidio, exequibilidad |
| Instituto Colombiano de Derecho Procesal | Exequibilidad condicionada |
| Universidad Pontificia Bolivariana | Cosa juzgada y exequibilidad |
| Universidad Libre | Exequibilidad |
| Centro de Estudios de Derecho Procesal – CEDEP | Cosa juzgada |
| Universidad Externado de Colombia | Cosa juzgada |

V. Concepto del Procurador General de la Nación

16. El 18 de noviembre de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó *“estarse a lo resuelto en las sentencias C-070 de 1993, C-056 de 1996 y C-122 de 2004 y, en consecuencia, declarar exequible el numeral 4 del artículo 384 de la Ley 1564 de 2012, por los cargos planteados en la presente demanda”⁵²*. Afirmó que, en relación con las disposiciones demandadas, *“ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material, porque: (i) su contenido normativo fue previamente analizado por la Corte en las sentencias C-070 de 1993, C-056 de 1996 y C-122 de 2004, encontrando ajustado a la Constitución Política los textos del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil y del artículo 44 de la Ley 794 de 2003; y (ii) no se advierten alteraciones en el contexto dentro del cual se aplica dicha normatividad que permita prever un cambio en la significación material de la Constitución Política que justifique un nuevo juicio de constitucionalidad”⁵³*.

⁵¹ Id.

⁵² Concepto del Procurador General de la Nación. 18 de noviembre de 2020.

⁵³ Id.

17. En particular, el Procurador argumentó que no se acredita cambio del significado material de la Constitución Política. Al respecto, señaló que *“independientemente de los nefastos efectos de la pandemia del COVID-19 sobre el orden económico y social, las circunstancias extraordinarias que se han venido presentando por su propagación no suponen una variación en la significación material de la Constitución ni sirven de sustento para cambiar la regulación ordinaria en materia de restitución de inmueble arrendado”*⁵⁴. Por lo demás, concluyó que, *“tratándose de una situación extraordinaria y aislada, el contexto adecuado para legislar es el de los decretos legislativos por emergencia económica, social y ecológica; como en efecto lo hizo el Presidente de la República al proferir los decretos 579 de 2020 (...) y 797 de 2020”*⁵⁵.

18. Además, el Procurador explicó que *“el segundo argumento presentado por los accionantes para sustentar la existencia de una variación en la significación material de la Constitución, esto es, el cambio jurisprudencial en materia de igualdad y de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, no cumple con las cargas mínimas que exige la jurisprudencia para su procedibilidad”*⁵⁶. En su criterio, los demandantes han debido *“exponer las razones que demuestran una variación relevante del marco constitucional y, como carga adicional, se debe: (i) explicar la modificación sufrida por el marco constitucional, (ii) indicar los referentes o factores que acreditan dicha modificación y (iii) evidenciar la relevancia de la nueva comprensión constitucional respecto de las razones de la decisión adoptada en el pasado”*. En su lugar, *“los accionantes se limitaron a afirmar que se ha desarrollado un cambio jurisprudencial relevante, pero se abstuvieron de explicar el alcance de los fallos y sus efectos sobre el proceso de restitución de inmueble arrendado, por tanto la demanda no cumple con las cargas mínimas exigidas para el análisis de un cargo de esta naturaleza”*⁵⁷.

VI. Consideraciones

19. *Competencia.* Conforme al artículo 241.4 de la Constitución Política, esta Corte es competente para ejercer el control de constitucionalidad de la norma demandada.

20. *Asuntos objeto de examen.* En atención a las intervenciones presentadas, la Corte examinará tres asuntos, a saber: (i) el deber de limitar el control de constitucionalidad por vía de acción a los cargos formulados en la demanda y admitidos en el correspondiente auto, (ii) la aptitud de los presuntos cargos de inconstitucionalidad formulados por los demandantes y (iii) la eventual configuración de cosa juzgada en relación con las expresiones normativas demandadas.

⁵⁴ Id.

⁵⁵ Id.

⁵⁶ Id.

⁵⁷ Id.

1. La Sala Plena no debe analizar cargos diferentes al formulado en la demanda y admitido en el correspondiente auto

21. La Corte ha reiterado que el control de constitucionalidad por vía de acción se limita a los cargos formulados en la demanda que fueron admitidos⁵⁸. Por tanto, *“la Sala Plena no debe analizar cargos adicionales, particularmente, cuando se trata de procesos activados a través de una acción pública de inconstitucionalidad”*⁵⁹. Esto es así, en aras de salvaguardar el principio de supremacía constitucional, que podría resultar amenazado si la Corte *“entra a evaluar señalamientos que no hacen parte de la controversia original en torno a la cual se configuró el proceso, (...) en la medida en que el pronunciamiento judicial sobre la validez de las disposiciones legales carecería de los insumos que ofrece este debate público, abierto y participativo”*⁶⁰. Además, si la Corte adelantara un juicio de constitucionalidad sobre cargos diferentes a los formulados por el actor y que fueron admitidos, *“eliminaría la posibilidad de quienes participaron en la expedición de la norma de explicar las razones que justifican su constitucionalidad (CP, art. 244), como elemento mínimo de contradicción que debe tener el juicio abstracto a cargo de la Corte”*⁶¹.

22. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que si el *“control se activa mediante una demanda de inconstitucionalidad, el marco de referencia para el examen correspondiente es el propio escrito de acusación”*⁶² y, en particular, los cargos que fueron admitidos. Esto último, porque *“el juicio de constitucionalidad vía activa tan solo es procedente cuando se formula una acusación ciudadana (CP, art. 241), que satisface los*

⁵⁸ Sentencias C-053 de 2021, C-082 de 2020, C-053 de 2018, C-017 de 2016, C-728 de 2015, C-194 de 2013, C-448 de 2005 y C-977 de 2002. Cfr. Sentencia C-353 de 2006. *“El examen de constitucionalidad se habrá de limitar a los cargos contenidos en la demanda que han sido objeto de valoración para su admisión”*. En el mismo sentido, las sentencias C-888 de 2004, C-572 de 2004 y C-717 de 2003.

⁵⁹ Sentencia C-053 de 2018.

⁶⁰ Id.

⁶¹ Sentencias C-018 de 2019 y C-084 de 2018. Cfr. Sentencia C-699 de 2016. *“(...) es preciso un debate ciudadano ante la Corte, y este debate no se daría si la Corporación llamada a resolver los cargos de la demanda incorpora otros presentados por los intervinientes, que no han tenido ocasión de ser defendidos o refutados oportunamente por la ciudadanía en el proceso ante la Corte”*.

⁶² Sentencia C-017 de 2016. *“En aquellos eventos en los que el control se activa mediante una demanda de inconstitucionalidad, el marco de referencia para el examen correspondiente es el propio escrito de acusación. Esta circunstancia tiene varias repercusiones: (i) por un lado, únicamente cuando alguno de los cargos de la demanda es apto, la Corte adquiere la competencia para pronunciarse sobre la validez de la disposición atacada; por ello, cuando ninguno de los señalamientos de dicho escrito es apto, tampoco habría lugar a pronunciarse sobre los planteados posteriormente por los intervinientes o por la Procuraduría General de la Nación; (ii) por otro lado, cuando este tribunal adquiere la competencia para determinar la validez de una disposición legal, y a lo largo del proceso judicial se invocan nuevos señalamientos, distintos de los esbozados originalmente en la demanda, este Tribunal no se encuentra obligado a valorarlos, pues esto depende de que la ampliación en el escrutinio judicial no resulte lesiva del derecho al debido proceso, y de que a lo largo del procedimiento se hayan suministrado los insumos fácticos, probatorios, conceptuales y normativos para que el juez constitucional realice un juicio ponderado, reflexivo e ilustrado; así por ejemplo, cuando la nueva acusación se enmarca o tiene relación con la controversia original, o cuando el debate ha madurado en la sociedad y en la comunidad jurídica, de modo que el juez constitucional cuenta con los elementos de juicio para adoptar una decisión, la ampliación en el espectro del examen judicial, podría tener mayor justificación”*.

requisitos formales y materiales de admisión”⁶³. Además, la Corte ha considerado que: (i) carece de competencia para pronunciarse respecto de cargos que no han sido admitidos y, por tanto, cuya aptitud no ha sido constatada⁶⁴; (ii) “*el debate democrático y participativo solo puede predicarse de aquellos argumentos contenidos en la demanda, respecto de los cuales los distintos intervinientes y el Ministerio Público pueden expresar sus diversas posturas*”⁶⁵, y, por último, que (iii) las intervenciones ciudadanas “*carecen de la virtualidad de configurar cargos autónomos y diferentes a los contenidos en la demanda*”⁶⁶ y admitidos en el correspondiente auto. Esto, por supuesto, sin desconocer el mandato constitucional de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución previsto por el artículo 241 de la Constitución, el cual justifica las competencias de control de constitucionalidad a cargo de esta Corte.

23. Dado lo anterior, la Sala Plena no analizará los argumentos planteados por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal en relación con la solicitud de exequibilidad condicionada de la expresión “*valor total*”, contenida en el segundo inciso del numeral 4 del artículo 384 del Código General del Proceso. Según este interviniente, esta expresión solo es constitucional bajo el entendido de que “*se limite a la consignación del valor correspondiente por el término de hasta máximo un año*”. En su opinión, este término se ajusta a “*la realidad comercial, pues si un arrendatario supera tal cantidad de tiempo sin realizar el pago de los cánones, será reprochable también al demandante la negligencia o descuido de cara a la terminación del contrato y a la presentación de la demanda*”. Esto, habida cuenta de que, transcurrido dicho lapso, se habría configurado “*una auténtica causal de terminación del contrato de arrendamiento*”.

24. Al margen de si dicho planteamiento configura un cargo de inconstitucionalidad⁶⁷, la Corte no lo examinará en la presente decisión, porque no guarda relación alguna, siquiera mínima, con los presuntos cargos formulados y admitidos en el asunto *sub judice*. Esto, por dos razones. Primero, porque recae sobre un contenido normativo distinto a los demandados por medio de los presuntos cargos de inconstitucionalidad admitidos en el presente caso. En efecto, dicho cuestionamiento recae sobre la expresión “*valor total*” prevista por el numeral 4 del artículo 384 del CGP, la cual no fue demandada en este caso. Segundo, por cuanto no cuestiona dicho contenido con base en las normas constitucionales invocadas por los demandantes como fundamento de sus acusaciones, sino en lo que el interviniente identifica como “*la realidad comercial*”. En consecuencia, la Corte no se pronunciará sobre esta solicitud formulada por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, sino que limitará el control de

⁶³ Sentencias C-018 de 2019 y C-084 de 2018.

⁶⁴ Id.

⁶⁵ Sentencia C-194 de 2013.

⁶⁶ Id.

⁶⁷ Es decir, si cumplen con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Ver sentencia C-1052 de 2001, entre otras.

constitucionalidad en el presente asunto a los presuntos cargos admitidos. Lo anterior, sin perjuicio de que la Corte analice los otros argumentos formulados por este interviniente.

2. La aptitud de los presuntos cargos de inconstitucionalidad formulados en el asunto *sub judice*

25. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 prevé que, en las demandas de acción pública de inconstitucionalidad, los actores deben: (i) señalar las normas acusadas como inconstitucionales, así como transcribirlas por cualquier medio o aportar un ejemplar de la publicación oficial; (ii) indicar las normas constitucionales infringidas; (iii) exponer las razones que sustentan la acusación, esto es, el *concepto de violación*; (iv) precisar el trámite legislativo impuesto por la Constitución Política para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso, y (v) expresar la razón por la cual la Corte es competente para ejercer control de constitucionalidad sobre la norma demandada. La Corte ha sostenido que, previo a emitir decisión de fondo, debe verificar que la demanda contenga cargos de inconstitucionalidad⁶⁸.

26. Desde la sentencia C-1052 de 2001, la Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme que, para configurar cargos de inconstitucionalidad, las razones presentadas por el actor deben ser: “(i) *claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución*; (ii) *ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles*; (iii) *específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos*; (iv) *pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad*; y (v) *suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada*”⁶⁹.

27. La jurisprudencia constitucional también ha señalado que los cargos de inconstitucionalidad por la presunta vulneración del principio de igualdad deben satisfacer exigencias argumentativas específicas⁷⁰. En estos casos, no basta con que el demandante afirme que las disposiciones acusadas prevén

⁶⁸ Sentencia C-263 de 2019. “Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241)”.

⁶⁹ Sentencia C-330 de 2013. Cfr. Sentencias C-221 de 2019, C-087 de 2018, C-002 de 2018 y C-247 de 2017.

⁷⁰ Desde la sentencia C-022 de 1996, la Corte ha identificado tres contenidos básicos del cargo por vulneración al principio de igualdad: “(...) el concepto de igualdad es relativo, por lo menos en tres aspectos: a. Los sujetos entre los cuales se quieren repartir los bienes o gravámenes; b. Los bienes o gravámenes a repartir; c. El criterio para repartirlos. En otras palabras, hablar de igualdad o desigualdad, siguiendo alguna variante de la fórmula clásica (como la contenida en el artículo 13 de la Constitución Política), tiene sentido sólo en la medida en que se respondan las siguientes tres preguntas: ¿igualdad entre quiénes? ¿igualdad en qué?, ¿igualdad con base en qué criterio?”. Cfr. C-103 de 2018.

tratos diferenciados o son discriminatorias⁷¹. Por el contrario, el actor debe determinar (i) cuál es el criterio de comparación o *tertium comparationis*, esto es, los términos de comparación “—*personas, elementos, hechos o situaciones comparables— sobre los que la norma acusada establece una diferencia y las razones de su similitud*”⁷²; (ii) la explicación, con argumentos de naturaleza constitucional, “*de cuál es el presunto trato discriminatorio introducido por las disposiciones acusadas*”⁷³ y, por último, (iii) “*la razón precisa por la que no se justifica constitucionalmente dicho tratamiento distinto, es decir por qué es desproporcionado o irrazonable*”⁷⁴.

28. Con base en lo anterior, la Corte examinará si los argumentos formulados por los demandantes satisfacen las exigencias mencionadas.

2.1. *El argumento relativo a la presunta vulneración del preámbulo no configura cargo de inconstitucionalidad*

29. Los accionantes señalaron que las expresiones demandadas desconocen que el preámbulo de la Constitución Política contiene “*la intención del constituyente de 1991 de buscar la garantía de justicia dentro de un marco democrático y participativo, [a la luz de lo cual] principios esenciales como la contradicción y la deliberación deben ser garantizados y no inobservados en procura de la agilidad procesal*”⁷⁵. Al respecto, explicaron que “*el preámbulo es el deseo más firme de un pueblo al otorgarse las normas que deberán servir de premisa esencial de cualquier otra determinación jurídica y, por tanto, es vinculante*”⁷⁶, por lo que la demanda “*part[e] de la vinculatoriedad del preámbulo y lo usa como parámetro de control abstracto de constitucionalidad*”⁷⁷.

30. Dicho argumento no satisface los requisitos de *especificidad* y *suficiencia* para configurar cargos de inconstitucionalidad. Esto es así, por cuatro razones. Primero, los demandantes solo (i) plantean afirmaciones abstractas acerca de lo que, en su criterio, es “*la intención del constituyente*” y (ii) enlistan algunos principios constitucionales incluidos en el preámbulo. Segundo, los demandantes no cuestionan, de manera concreta, la constitucionalidad de las expresiones acusadas; por tanto, no es posible verificar si existe oposición entre los contenidos normativos acusados y los contenidos del preámbulo presuntamente vulnerados. Tercero, los demandantes no explican, de manera específica, en qué términos “*la inobservancia*” del derecho de contradicción desconoce algún elemento del

⁷¹ Sentencia C-1031 de 2002.

⁷² Sentencia C-571 de 2019. “*Para estructurar un cargo por vulneración del principio de igualdad la jurisprudencia ha sostenido que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio*”.

⁷³ Sentencias C-002 de 2018, C-240 de 2014, C-886 de 2010 y C-826 de 2008. “*Si, desde las perspectivas fáctica y jurídica, existe un tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles*”.

⁷⁴ Sentencias C-372 de 2019, C-257 de 2015 y C-283 de 2014.

⁷⁵ Escrito de subsanación de la demanda.

⁷⁶ Id.

⁷⁷ Id.

preámbulo de la Constitución. Por último, dichos planteamientos no generan duda alguna sobre la constitucionalidad de las expresiones normativas acusadas.

2.2. *El argumento relativo a la presunta vulneración del principio de prevalencia del derecho sustancial sí configura cargo de inconstitucionalidad*

31. Los accionantes señalaron que los contenidos normativos acusados “*terminan cercenando injustamente prerrogativas sustanciales sin si quiera la posibilidad de contradicción. Por ello, se infringe el precepto dispuesto por el artículo 228 constitucional*”⁷⁸. A la luz de las disposiciones cuestionadas, “*el problema jurídico sustancial se sustrae injustificadamente del conocimiento del operador judicial por la imperatividad de la norma procesal*”⁷⁹. Por esta razón, en su criterio, las expresiones demandadas prevén “*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, [por tanto] la norma vulnera el núcleo duro de la prevalencia del derecho sustancial*”⁸⁰.

32. Este argumento sí satisface los requisitos de los cargos de inconstitucionalidad. En efecto, los demandantes: (i) cuestionan, de manera clara y comprensible, la constitucionalidad de los apartes normativos “*este no será oído en el proceso*” y “*y si no lo hiciera dejará de ser oído hasta cuando presente el título de depósito respectivo*”, previsto por el artículo demandado, por lo que sí es posible identificar el objeto del cargo; (ii) fundamentan su argumentación en que dichos enunciados normativos restringen el ejercicio del derecho de contradicción del arrendatario que no hubiere pagado los cánones de arrendamiento, con lo cual resulta evidente que su cuestionamiento no recae sobre interpretaciones subjetivas o irrazonables del artículo demandado, sino sobre el contenido normativo que razonablemente se adscribe al mismo; (iii) presentan dicha argumentación en términos concretos y específicos, que no vagos o abstractos; (iv) formulan un problema de constitucionalidad, en tanto señalan que las expresiones normativas demandadas son incompatibles con el artículo 228 de la Constitución Política, según el cual en las actuaciones judiciales “*prevalecerá el derecho sustancial*”, y, por último, (v) explican que dicha norma procesal impide que, tras el ejercicio del derecho de contradicción, el funcionario judicial identifique “*el problema jurídico sustancial [y, por consiguiente,] la solución adecuada del conflicto atendiendo a la realidad de este con base en el ordenamiento sustancial*”. Con esto, la Corte considera que la argumentación de los actores resulta suficiente para generar dudas, siquiera *prima facie*, sobre la constitucionalidad del enunciado normativo demandado.

⁷⁸ Escrito de subsanación de la demanda.

⁷⁹ Id.

⁸⁰ Id.

2.3 *El argumento relativo a la presunta vulneración del debido proceso y del acceso a la administración de justicia sí configura cargo de inconstitucionalidad*

33. Los demandantes argumentaron que las disposiciones demandadas vulneran el debido proceso y el acceso a la administración de justicia de los individuos que “*se encuentren en mora respecto del canon de arrendamiento*”⁸¹. Esto, porque dichos contenidos imponen “*una carga muchas veces excesiva y por lo menos actualmente desproporcional (en un escenario post-pandemia), a la luz de la cual el juez se ve limitado a no escuchar al arrendatario*”⁸². Las expresiones demandadas desconocen que “*las razones que no permitieron al arrendatario cumplir con el pago oportuno del canon de arrendamiento pueden ser el objeto principal del litigio (...) por lo que no escucharlas y obligar a decidir de fondo genera una restricción carente de razonabilidad a la efectiva administración de justicia*”⁸³. Por tanto, estos contenidos normativos “*hacen 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, el objeto del proceso nunca sea verdaderamente resuelto por el juez*”⁸⁴.

34. Este argumento sí satisface los requisitos de los cargos de inconstitucionalidad. En efecto, los demandantes: (i) cuestionan, de manera clara y comprensible, la constitucionalidad de los apartes normativos demandados, por lo que sí es posible identificar el objeto del cargo; (ii) fundamentan su argumentación en que dichos enunciados normativos restringen el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción del arrendatario que “*se encuentren en mora respecto del canon de arrendamiento*”, con lo cual resulta evidente que su cuestionamiento no recae sobre interpretaciones subjetivas del artículo demandado, sino sobre el contenido normativo que se adscribe al mismo; (iii) presentan dicha argumentación en términos concretos y específicos, que no vagos o abstractos; (iv) formulan un genuino problema de constitucionalidad, en tanto señalan que las expresiones normativas demandadas son incompatibles con los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, que prevén los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, y, por último, (v) explican que dicha norma procesal impide “*la posibilidad de discutir en sede judicial el motivo del impago de los cánones*”, en tanto “*las razones del demandado no serán escuchadas*” por el juez, por lo cual la Corte considera que la argumentación de los actores resulta suficiente para generar dudas, siquiera *prima facie*, sobre la constitucionalidad del enunciado normativo demandado.

2.4 *El argumento relativo a la presunta vulneración del principio de igualdad no configura cargo de inconstitucionalidad*

⁸¹ Escrito de subsanación de la demanda.

⁸² Id.

⁸³ Id.

⁸⁴ Id.

35. Los accionantes argumentaron que las expresiones demandadas vulneran este principio de dos formas, a saber: “1- *El trato inequitativo que se genera entre arrendador y arrendatario al interior del proceso y que permite condenar de plano al segundo sin si quiera oírlo en juicio; 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*”⁸⁵. En su opinión, el supuesto trato desigual entre arrendador y arrendatario es inconstitucional, porque “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*”⁸⁶. Los contenidos normativos demandados son, en criterio de los accionantes, injustificados, porque “*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*”⁸⁷.

36. De un lado, el argumento relativo al presunto trato discriminatorio entre arrendador y arrendatario no satisface los requisitos de los cargos de inconstitucionalidad. Esto es así, por cinco razones. Primero, no satisface el requisito de certeza, por cuanto se fundamenta en conjeturas o inferencias subjetivas que no corresponden con los contenidos normativos cuestionados. Por ejemplo, los demandantes afirman que las disposiciones cuestionadas “*permiten condenar de plano*” al demandado o dan lugar a que el arrendador determine “*cómo se adelantará el proceso*”. Estos contenidos no se adscriben a las expresiones acusadas. Segundo, no satisface el requisito de especificidad, dado que no demuestran, de manera concreta, la oposición entre el contenido normativo acusado y el artículo 13 de la Constitución Política. Tercero, si bien los demandantes señalan los sujetos comparados, esto es, el arrendador y el arrendatario, no explican “*las razones de su similitud*”⁸⁸. En otros términos, los demandantes no presentan argumento alguno que permita siquiera inferir

⁸⁵ Escrito de subsanación de la demanda.

⁸⁶ Id. “*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 (...) 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*”. Cfr. “*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—*”.

⁸⁷ Id.

⁸⁸ Sentencia C-571 de 2019. “*Para estructurar un cargo por vulneración del principio de igualdad la jurisprudencia ha sostenido que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio*”.

que, en el contexto normativo del artículo cuestionado, existen razones para considerar similares a los sujetos comparados. Cuarto, los demandantes no explican en qué consiste el presunto trato discriminatorio previsto por las disposiciones acusadas, más allá de calificarlo como “trato inequitativo”. Quinto, los demandantes no formulan argumento alguno que permita cuestionar la justificación constitucional de las expresiones demandadas, su razonabilidad o proporcionalidad.

37. De otro lado, el argumento relativo al presunto trato discriminatorio entre arrendatario “con liquidez” y arrendatario “sin liquidez” tampoco satisface los requisitos de *certeza* y de *especificidad*, ni las exigencias argumentativas del cargo por vulneración al principio de igualdad. Primero, no satisface el requisito de certeza, por cuanto, lejos de controvertir el contenido normativo adscrito a las expresiones demandadas, cuestiona, de manera expresa, el supuesto “hipotético de (2) demandados (...) que, ante la misma situación de hecho —el impago de los cánones—, reciben una respuesta distinta por el ordenamiento jurisdiccional”. Segundo, no satisface el requisito de especificidad, dado que no demuestra, de manera concreta, la oposición entre el contenido normativo acusado y el artículo 13 de la Constitución Política. Tercero, los demandantes parecieren sugerir que los sujetos comparables son los arrendatarios “con [y sin] liquidez”, sin explicar por qué son comparables y cuál es el criterio de comparación a la luz de las expresiones demandadas. Cuarto, los demandantes no explican en qué consiste el presunto trato discriminatorio previsto por las disposiciones acusadas. Por último, los demandantes no formulan argumento alguno que siquiera cuestione la razonabilidad o la proporcionalidad de las expresiones acusadas.

38. En tales términos, la Corte advierte que, en relación con ambos supuestos, los demandantes se limitan a señalar presuntos “tratos inequitativos”. Como se señaló en los párr. 36 y 37, los argumentos formulados por los demandantes no satisfacen los requisitos generales de (i) certeza y (ii) especificidad, así como tampoco las exigencias argumentativas particulares del cargo por vulneración al principio de igualdad.

39. El siguiente cuadro contiene las conclusiones del examen de aptitud de la demanda *sub examine*:

| Cuestionamiento | Conclusión del examen de aptitud |
|---|---|
| Vulneración del preámbulo | <i>No configura cargo de inconstitucionalidad. No satisface los requisitos de (i) especificidad y (ii) suficiencia.</i> |
| Vulneración del principio de prevalencia del derecho sustancial | <i>Sí configura cargo de inconstitucionalidad</i> |
| Vulneración del debido proceso y del acceso a la administración | <i>Sí configura cargo de inconstitucionalidad</i> |

| | |
|---------------------------------------|---|
| de justicia | |
| Vulneración del principio de igualdad | <i>No configura cargo de inconstitucionalidad. No satisface los requisitos de (i) certeza y (ii) especificidad. Tampoco satisface las exigencias argumentativas del cargo por vulneración al principio de igualdad.</i> |

3. Cosa juzgada sobre las normas demandadas en el asunto *sub judice*

40. El artículo 243 de la Constitución Política prevé que “*los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional*”. A la luz de esta disposición, los referidos fallos son “*inmutables, vinculantes y definitivos*”⁸⁹. Por tanto, cuando la cosa juzgada “*se configura surge, entre otros efectos, la prohibición e imposibilidad para el juez constitucional de volver a conocer y decidir de fondo sobre lo ya debatido y resuelto*”⁹⁰. En estos términos, la cosa juzgada asegura “*la supremacía de la Constitución Política y garantiza los principios de seguridad jurídica, igualdad y confianza legítima*”⁹¹.

41. La declaración de cosa juzgada implica, por definición, que el juez constitucional verifique tres elementos en el asunto *sub judice*, a saber⁹²: (i) *identidad de objeto*, es decir, “*que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior*”⁹³; (ii) *identidad de causa petendi*, esto es, “*que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior*”⁹⁴ y, por último, (iii) *identidad del parámetro de control de constitucionalidad*, a saber, “*que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración*”⁹⁵. Estos elementos son, en conjunto, condiciones *necesarias y suficientes* para declarar la cosa juzgada⁹⁶.

⁸⁹ Sentencia C-035 de 2019.

⁹⁰ Id.

⁹¹ Sentencias C-416 de 2019, C-126 de 2019 y C-191 de 2017. “*En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio. Como lo ha reconocido la jurisprudencia, la figura de la cosa juzgada constitucional promueve la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho y la confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales*”.

⁹² Cfr. Sentencia C-023 de 2020.

⁹³ Sentencia C-689 de 2017.

⁹⁴ Id.

⁹⁵ Sentencia C-008 de 2017. “*En la sentencia C-744 de 2015 se reiteraron las reglas jurisprudenciales de verificación de la existencia de cosa juzgada que establecen que ésta se configura cuando: “(...) (i) se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; (ii) se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente; y (iii) no haya variado el patrón normativo de control”. Es decir, para que se constate el fenómeno se requieren tres elementos: (i) identidad de objeto; (ii) identidad de causa petendi; y (iii) subsistencia del parámetro de constitucionalidad*”.

⁹⁶ Sentencias C-187 de 2019, C-063 de 2018, C-007 de 2016 y C-228 de 2015.

42. La jurisprudencia constitucional diferencia entre cosa juzgada *formal* y *material*. La primera se configura “cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es objeto de una nueva demanda, o cuando una nueva norma con un texto exactamente igual a uno anteriormente examinado por la Corte es nuevamente demandado por los mismos cargos”⁹⁷. La segunda “se presenta cuando la disposición demandada reproduce el mismo sentido normativo de otra norma que ya fue examinada por la Corte”⁹⁸. En otros términos, la *cosa juzgada formal* se configura cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con el mismo texto normativo demandado en el caso *sub judice*⁹⁹, mientras que la *cosa juzgada material* se presenta cuando existen dos disposiciones distintas que tienen identidad de contenido normativo, una de las cuales fue sometida, de manera previa, al control de constitucionalidad a cargo de esta Corte¹⁰⁰.

43. La Corte ha identificado tres supuestos excepcionales que “*permiten enervar los efectos de la cosa juzgada*”, a saber: (i) modificación del parámetro de control, lo cual sucede cuando se aprueban reformas constitucionales¹⁰¹, (ii) cambio en el significado material de la Constitución, que se relaciona con modificaciones en “*el carácter dinámico de la Carta*”¹⁰² y (iii) variación del contexto normativo de la disposición o norma objeto de control, caso en el cual es necesario llevar a cabo una nueva ponderación de principios constitucionales¹⁰³.

44. Las demandas de inconstitucionalidad en contra de disposiciones respecto de las cuales ha operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional están sometidas a exigencias especiales¹⁰⁴. Estas exigencias se fundan “*en la importancia de los principios que fundamentan el respeto de la cosa juzgada y en el hecho de que el enunciado normativo ya fue examinado previamente por la Corte*”¹⁰⁵. En efecto, “*de lo que se trata es de exigir del demandante una*

⁹⁷ Sentencia C-166 de 2019.

⁹⁸ Id.

⁹⁹ Sentencia C-489 de 2000.

¹⁰⁰ Sentencia C-427 de 1996.

¹⁰¹ Sentencia C-460 de 2008.

¹⁰² En la Sentencia C-774 de 2001. “*El concepto de ‘Constitución viviente’ puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, -que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades- un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma*”.

¹⁰³ Sentencia C-228 de 2002. Cfr. Sentencia C-533 de 2019. “*Dado que la producción normativa se inscribe en contextos específicos, puede suceder que las situaciones, las causas y los fundamentos que dieron origen a una disposición varíen, con lo cual se afecta su propósito, aceptación o asimilación. Estas situaciones suelen afectar el peso específico de los principios que sirvieron de base para efectuar un estudio sobre la constitucionalidad de la norma, razón que habilita al juez constitucional para que practique una nueva ponderación*”.

¹⁰⁴ Sentencia C-437 de 2019. “*Por consiguiente, es claro que en el escenario objeto de análisis, no puede el demandante limitarse a enunciar los mismos desacuerdos planteados en el pasado, para que la Corte emprenda, de manera oficiosa, un nuevo examen que reabra el debate constitucional, ya que tiene la carga argumentativa de exponer con mayor rigurosidad las razones que respaldan su pretensión, en la medida en que ya existe una decisión previa de este Tribunal*”.

¹⁰⁵ Id.

mayor rigurosidad en la argumentación que se propone, con el propósito de armonizar el derecho que tienen los ciudadanos a obtener un pronunciamiento de la Corte (CP arts. 40 y 241) con el mandato conforme al cual las decisiones de este Tribunal hacen tránsito a cosa juzgada constitucional (CP art. 243)”¹⁰⁶.

45. Dado lo anterior, si el fundamento de la nueva demanda consiste en “la modificación formal de la Constitución o de normas integradas al bloque de constitucionalidad”, el actor deberá “(i) explicar el alcance de la modificación y (ii) demostrar en qué sentido dicho cambio es relevante para determinar la validez constitucional de la norma acusada”¹⁰⁷. Si la demanda se funda en “un cambio del significado material de la Carta”, el accionante deberá exponer “con detalle las razones que demuestran una variación relevante del marco constitucional con fundamento en el cual se llevó a efecto, en el pasado, el juzgamiento del artículo que una vez más se impugna”¹⁰⁸, para lo cual deberá “(i) explicar la modificación sufrida por el marco constitucional, (ii) indicar los referentes o factores que acreditan dicha modificación y (iii) evidenciar la relevancia de la nueva comprensión constitucional respecto de las razones de la decisión adoptada en el pasado”¹⁰⁹. Si la demanda se fundamenta en “el cambio del contexto normativo”, el demandante deberá demostrar “(i) el alcance de tal variación y (ii) la manera en que dicho cambio afecta, en un sentido constitucionalmente relevante, la comprensión del artículo nuevamente acusado”¹¹⁰.

46. Por último, la Corte ha reiterado que los efectos de la cosa juzgada dependen de si la norma en cuestión fue declarada exequible o inexecutable. En el primer caso, “en principio la Corte deberá estarse a lo resuelto en aquella providencia para garantizar la seguridad jurídica de sus decisiones”¹¹¹, siempre que “los cargos y los objetos examinados por esta Corporación sean idénticos, pues existe la posibilidad de un examen adicional basados en un cambio constitucional o una modificación del contexto jurídico”¹¹². En el segundo caso, esto es, si la norma es declarada inexecutable, “la cosa juzgada será absoluta, toda vez que su declaratoria retira del ordenamiento jurídico la norma estudiada independientemente de los cargos invocados”¹¹³.

¹⁰⁶ Id. Auto 066 de 2007. “Lo anterior tiene consecuencias directas en la carga de argumentación exigible al actor para la admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad. En efecto, cuando el objetivo de la acción sea que la Corte adelante un nuevo estudio respecto de una disposición que ha sido objeto de sentencia de exequibilidad, los requerimientos de la acción no podrán sopesarse a partir de los criterios derivados del principio pro actione sino que, en contrario, resulta legítimo exigir que la demanda presente argumentos razonables y suficientes, que permitan desestimar la presunción de cosa juzgada constitucional absoluta de la que gozan dichos preceptos, so pena que deba rechazarse en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 2067/91”.

¹⁰⁷ Sentencia C-007 de 2016. “No bastará con afirmar el cambio, sino que, en virtud de las exigencias de especificidad y suficiencia, se encuentra a su cargo acreditar que un nuevo pronunciamiento de la Corte, a la luz de las modificaciones de la Carta, es imprescindible para garantizar su integridad y supremacía”.

¹⁰⁸ Id.

¹⁰⁹ Sentencia C-437 de 2019.

¹¹⁰ Sentencia C-007 de 2016.

¹¹¹ Sentencias C-071 de 2020 y C-191 de 2017.

¹¹² Id.

¹¹³ Id.

47. Con base en lo anterior, la Corte examinará si el fenómeno de la cosa juzgada se configura en relación con las expresiones normativas demandadas en el caso *sub examine*.

3.1. *El fenómeno de la cosa juzgada constitucional se configura en relación con la expresión “este no será oído en el proceso”*

48. La Corte constata que el fenómeno de la cosa juzgada material se configura en relación con la expresión “*este no será oído en el proceso*” por tres razones. Primero, esta expresión normativa fue objeto de control de constitucionalidad mediante la sentencia C-070 de 1993¹¹⁴. Segundo, en dicha sentencia, la Corte analizó cargos análogos a los formulados en la demanda *sub examine*. Tercero, el parámetro de constitucionalidad a la luz del cual la Corte ejerció control de constitucionalidad en dicha sentencia es idéntico al vigente en la actualidad.

49. Por medio de la sentencia C-070 de 1993, la Corte declaró la inexecutable del “*artículo 1o. num. 227 del Decreto 2287 de 1989, el cual modificó el parágrafo 2o. numeral 2º. del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil*”. Este artículo regulaba el procedimiento de restitución de inmueble arrendado en los siguientes términos:

Artículo 424.- Modificado. D.E. 2282 de 1989, art.1º, num. 227. Restitución del inmueble arrendado. Cuando se trate de demanda para que el arrendatario restituya al arrendador el inmueble arrendado, se aplicarán las siguientes reglas:

Parágrafo 2º. Contestación, derecho de retención y consignación.

(...)

2. Si la demanda se fundamenta en falta de pago, el demandado no será oído en el proceso 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 adeudados, o en defecto de lo anterior, cuando presente los recibos de pago expedidos por el arrendador correspondientes a los tres últimos períodos, o si fuere el caso los correspondientes de las consignaciones efectuadas de acuerdo con la ley y por los mismos períodos, en favor de aquél.

50. En esa oportunidad, el actor fundamentó su demanda de inconstitucionalidad en tres argumentos. Primero, señaló que “*la norma acusada vulnera el derecho al debido proceso (CP art. 29), en particular el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra,*

¹¹⁴ La expresión normativa objeto de control en la sentencia C-070 de 1993 y la que se demanda en el presente caso son sustancialmente iguales, pese a que emplean palabras distintas para referirse al sujeto que, en ambos casos, es el arrendatario. En efecto, la expresión analizada en la sentencia C-070 de 1993 fue “*el demandado no será oído en el proceso*” (subrayas propias), mientras que, la que se examina en este caso es “*este no será oído en el proceso*” (subrayas propias).

al tener como suficiente para decretar la terminación judicial del contrato de arrendamiento la afirmación indefinida del demandante-arrendador en el sentido de que se le adeudan unos determinados cánones, sin que sea oído el demandado”. Segundo, sostuvo que la norma acusada “tiene naturaleza procesal mientras el derecho fundamental al debido proceso es de carácter sustancial, razón por la cual el segundo prevalece sobre el primero en virtud del artículo 228 de la Carta”. Tercero, afirmó que dicha norma desconoce el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el cual “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente”.

51. Al respecto, la Corte consideró que *“la exigencia impuesta por el legislador al arrendatario demandado responde a las reglas generales que regulan la distribución de la carga de la prueba, se muestra razonable con respecto a los fines buscados por el legislador y no es contraria a las garantías judiciales del debido proceso consagradas en la Constitución y los tratados internacionales que guían la interpretación de los derechos fundamentales”*. Esto, porque *“la causal de terminación del contrato de arrendamiento por falta de pago de los cánones de arrendamiento, cuando ésta es invocada por el demandante para exigir la restitución del inmueble, coloca al arrendador ante la imposibilidad de demostrar un hecho indefinido: el no pago (...) el demandante se vería ante la necesidad de probar que el arrendatario no le ha pagado en ningún momento, en ningún lugar y bajo ninguna modalidad, lo cual resultaría imposible dada las infinitas posibilidades en que pudo verificarse el pago. Precisamente por la calidad indefinida de la negación -no pago-, es que se opera, por virtud de la ley, la inversión de la carga de la prueba”*. Por esta razón, la Corte advirtió que *“al arrendatario le corresponde entonces desvirtuar la causal invocada por el demandante, ya que para ello le bastará con la simple presentación de los recibos o consignaciones correspondientes exigidas como requisito procesal para rendir sus descargos”*.

52. Con este fundamento, la Corte concluyó que *“el desplazamiento de la carga probatoria hacia el demandado cuando la causal es la falta de pago del canon de arrendamiento es razonable atendida la finalidad buscada por el legislador”*. Esto, porque *“la norma acusada impone un requisito a una de las partes para darle celeridad y eficacia al proceso, el cual es de fácil cumplimiento para el obligado de conformidad con la costumbre”*. Por tanto, *“la aparente contradicción entre la norma acusada”* y los artículos de la Constitución que se consideran vulnerados, *“se resuelve, no obstante, a favor de la norma acusada, por estar plenamente justificada la determinación de imponer ciertas cargas probatorias al demandado, teniendo en cuenta la naturaleza del asunto”*. Por lo demás, la Corte resaltó que *“la exigencia hecha al demandado de presentar una prueba que solamente él puede aportar con el fin de dar continuidad y eficacia al proceso, en nada desconoce el núcleo esencial de su derecho al debido proceso, pudiendo éste fácilmente cumplir*

con la carga respectiva para de esa forma poder hacer efectivos sus derechos a ser oído, presentar y controvertir pruebas”.

53. En tales términos, la Sala concluye que el fenómeno de la cosa juzgada material se configura en relación con la expresión *“este no será oído en el proceso”* demandada en el presente proceso. De un lado, dicha expresión normativa coincide con la prevista por la disposición declarada exequible mediante la sentencia C-070 de 1993. Del otro, los cargos formulados por los actores, a saber, vulneración de los principios de (i) debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como (ii) prevalencia del derecho sustancial, son los mismos cuestionamientos formulados por los actores y examinados por la Corte en la referida sentencia C-070 de 1993. Por último, el parámetro de constitucionalidad a la luz del cual la Corte ejerció control de constitucionalidad en dicha sentencia es idéntico al vigente en la actualidad.

3.2. El fenómeno de la cosa juzgada constitucional se configura en relación con la expresión “y si no lo hiciere dejará de ser oído hasta cuando presente el título de depósito respectivo”

54. La Corte constata que el fenómeno de la cosa juzgada material se configura en relación con la expresión *“y si no lo hiciere dejará de ser oído hasta cuando presente el título de depósito respectivo”* por tres razones. Primero, esta expresión normativa fue objeto de control de constitucionalidad mediante la sentencia C-056 de 1996. Segundo, en dicha sentencia, la Corte analizó cargos análogos a los formulados en la demanda *sub examine*. Tercero, el parámetro de constitucionalidad a la luz del cual la Corte ejerció control de constitucionalidad en dicha sentencia es idéntico al vigente en la actualidad.

55. Por medio de la sentencia C-056 de 1993, la Corte declaró *“exequible el numeral 3, del párrafo segundo, del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 1, numeral 227, del Decreto 2282 de 1989”*. Este artículo regulaba el procedimiento de restitución de inmueble arrendado en los siguientes términos:

Artículo 424.- Modificado. D.E. 2282 de 1989, art.1º, num. 227.
Restitución del inmueble arrendado. Cuando se trate de demanda para que el arrendatario restituya al arrendador el inmueble arrendado, se aplicarán las siguientes reglas:

Parágrafo 2º. Contestación, derecho de retención y consignación.

(...)

3. 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 de

pago hecho directamente al arrendador, o el de la consignación efectuada en proceso ejecutivo.

56. En esa oportunidad, los actores fundamentaron su demanda de inconstitucionalidad en tres argumentos. Primero, la norma acusada desconoce el debido proceso y el acceso a la justicia, entre otros, en tanto *“tener que demostrar no estar atrasado en el pago de los cánones de arrendamiento, condiciona el reconocimiento como parte y la posibilidad de ser oído, vulnerando el derecho de contradicción y desconociendo los derechos procesales del arrendatario”*. Segundo, dicha norma permite que, *“a través de normas adjetivas, se pasen por alto derechos sustanciales, [lo cual] vulnera la prevalencia constitucional de éstos”*. Tercero, esta norma *“deja en desventaja a los sectores sociales que carecen de vivienda, alejándolos de la posibilidad de adquirirla, por su precaria condición económica, y desconociendo el carácter social del Estado de derecho colombiano”*.

57. Al respecto, la Corte reiteró, *in extenso*, los fundamentos jurídicos de la sentencia C-070 de 1993, mediante los cuales se justificó la constitucionalidad *“de la exigencia de la demostración del pago de los cánones causados hasta el momento de la presentación de la demanda”*. Luego, señaló que, *“si se analiza el numeral 3, que establece la obligación de seguir pagando los cánones que se causen durante el trámite del proceso, so pena de no ser oído, se ve fácilmente cómo existe una relación lógica entre las dos normas. No tendría sentido exigir la consignación de los cánones adeudados, según la demanda, o, en su defecto, la prueba del pago de los correspondientes a los tres últimos períodos, y permitir que luego el arrendador demandado dejara de pagar mientras el proceso se tramitara”*. De manera expresa, resaltó que *“en conclusión: la norma acusada se ajusta a la Constitución, como se ha explicado, y se funda en razones análogas a las que sirven de sustento al numeral 2, ya declarado exequible”*.

58. Además, la Corte consideró que, *“en cuanto al artículo 29, relativo al debido proceso, es ostensible que no se quebranta por el solo establecimiento de cargas procesales acordes con la finalidad de los procesos, como la prevista por la norma acusada”*. A su vez, concluyó que *“tampoco se quebrantan los artículos 228, 229 y 230 de la Constitución. En relación con la segunda de estas normas, hay que decir que el establecer condiciones o requisitos para el ejercicio de facultades dentro del proceso, es decir, cargas procesales, no implica negar a las partes el acceso a la administración de justicia”*. Es más, reiteró que *“sostener lo contrario implicaría desconocer que la ley procesal, aplicando principios como el de la preclusión, puede establecer términos para practicar pruebas, interponer recursos, y en suma, ejercer facultades o actividades dentro del proceso. No hay que olvidar que éste, en síntesis, es la reglamentación del derecho de defensa”*.

59. En tales términos, la Sala concluye que el fenómeno de la cosa juzgada material se configura en relación con la expresión *“y si no lo hiciera dejará de*

ser oído hasta cuando presente el título de depósito respectivo”, demandada en el presente proceso. De un lado, dicha expresión normativa coincide por completo con la prevista por la disposición declarada exequible mediante la sentencia C-056 de 1996. Del otro, los cargos formulados por los actores, a saber, vulneración de los principios de (i) debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como (ii) prevalencia del derecho sustancial, son idénticos a los cuestionamientos formulados por los actores y examinados por la Corte en la referida sentencia C-056 de 1996. Por último, el parámetro de constitucionalidad a la luz del cual la Corte ejerció control de constitucionalidad en dicha sentencia es análogo al vigente en la actualidad.

3.3. La Corte constató la configuración de la cosa juzgada en relación con las expresiones sub examine mediante la sentencia C-122 de 2004

60. Por medio de la sentencia C-122 de 2004, la Corte decidió *“estarse a lo resuelto en las sentencias C-070 de 1993 y C-056 de 1996 y, en consecuencia, declarar exequibles los numerales 2 y 3 del artículo 44 de la Ley 794 de 2003, por la cual se modifica el Código de Procedimiento Civil, se regula el proceso ejecutivo y se dictan otras disposiciones”*. Tales numerales también regulaban el proceso de restitución de inmueble arrendado y prescribían, en idénticos términos, las reglas previstas por el numeral 227 del artículo 1 del Decreto 2287 de 1989, el cual modificó los numerales 2 y 3 del parágrafo 2 del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil.

61. En esa oportunidad, la Corte decidió sobre dos demandas acumuladas que solicitaban la inexecutable de los referidos numerales. Los demandantes señalaban que dichas normas vulneraban *“los artículos 13, 29 y 93 de la Constitución y compromisos internacionales vinculantes para el Estado colombiano, así como el artículo 229 de la Carta”*. En criterio de los demandantes, prever que *“una persona demandada no podrá ser oída en el proceso sino cuando demuestre que ha cumplido con el requisito probatorio de pago, es ubicar a quienes no pueden cumplir este requisito en condiciones de desigualdad frente a otros que, por su capacidad económica, sí lo pueden hacer. De allí surge la vulneración de los artículos 13 y 29 de la Carta. El derecho a ser oído y vencido en juicio constituye un elemento medular del debido proceso”*. Esto, porque *“independientemente de la posición en que se encuentren los demandantes, demandados o intervinientes, todos gozan de las garantías mínimas judiciales para agenciar la defensa oportuna, eficaz y eficiente de sus intereses (...) se está, además, ante la imposibilidad de acceder a la administración de justicia, derecho consagrado en el artículo 229 de la Carta”*.

62. Al respecto, la Corte concluyó que *“las normas ahora demandadas del Código de Procedimiento Civil son iguales a las que examinó la Corte en las sentencias C-070 de 1993 y C-056 de 1996”*. A su vez, la Corte constató que en tales sentencias *“se pronunció sobre la constitucionalidad de las mismas*

normas, dentro del proceso de restitución de inmueble arrendado, en lo que tiene que ver con la contestación (...), es decir, dentro del mismo contexto procedimental; que los cargos examinados tanto en las providencias aludidas como en las presentes demandas son semejantes; y, finalmente, los referentes constitucionales son los mismos". Por tanto, concluyó que *"se está en presencia de la cosa juzgada y así se resolverá"*.

63. En tales términos, para la Corte es claro que los contenidos normativos demandados en el presente caso fueron declarados exequibles mediante las sentencias C-070 de 1993 y C-056 de 1996, por cargos análogos a los *sub examine*. Es más, la Corte advierte que, mediante la sentencia C-122 de 2004, se ordenó estarse a lo resuelto en las referidas sentencias, por cuanto, en ese caso, los accionantes cuestionaron dicho contenido normativo *—el cual había sido reproducido por el artículo 44 de la Ley 794 de 2003—*, con base en los mismos cargos antes estudiados.

3.4. Los demandantes no demostraron supuesto alguno que permita enervar la cosa juzgada en el caso concreto

64. En el escrito de subsanación de la demanda, los demandantes adujeron que no se *"configura el fenómeno de la cosa juzgada material, [dado que] hay un marco de control normativo y socioeconómico distinto al que dio lugar a las sentencias"*¹¹⁵ antes referidas. Al respecto, los demandantes explicaron que *"es procedente estudiar la constitucionalidad de las normas denunciadas como inconstitucionales en el año 2020 por dos razones particulares: (i) el cambio socioeconómico (...) afectado por la pandemia COVID-19- y (ii) el desarrollo jurisprudencial que ha ocurrido en recientes años (...) respecto de (...) la prevalencia del derecho sustancial"*¹¹⁶.

65. Los demandantes señalaron que, *"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"*. Respecto a la prevalencia del derecho sustancial, concluyeron que este principio *"se ha venido a decantar en la última década—particularmente como consecuencia del estudio de las vías de hecho—la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y cómo el mismo puede ser usado como referente en el control abstracto de constitucionalidad"*. Por último, advirtieron que *"los hechos sobrevinientes que se han presentado con ocasión de la pandemia denominada COVID-19 (SARS-CoV-2) hacen que, si las normas no eran ordinariamente inconstitucionales, se tornen—por lo menos durante un período de mínimo cinco (5) años a futuro—inconstitucionales en forma sobreviniente"*.

¹¹⁵ Id.

¹¹⁶ Id.

66. La Corte considera que ninguno de los argumentos presentados por los demandantes configura cargo de inconstitucionalidad que enerve la cosa juzgada, conforme a lo señalado en el *párr. 45*. De un lado, los demandantes parten precisamente de la premisa según la cual no se han aprobado reformas constitucionales que modifiquen el parámetro de control, a saber, los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución Política. De otro lado, si bien los demandantes mencionan los impactos socioeconómicos asociados a la pandemia causada por la COVID-19 (SARS-CoV-2), no demuestran, siquiera de manera sumaria, “(i) el alcance de tal variación ni (ii) la manera en que dicho cambio afecta, en un sentido constitucionalmente relevante”¹¹⁷, los contenidos normativos demandados. Por último, si bien los accionantes aluden a “desarrollos jurisprudenciales recientes” que, supuestamente, “como consecuencia del estudio de las vías de hecho, han decantado la prevalencia del derecho sustancial”, no explican de manera concreta “(i) la modificación sufrida por el marco constitucional, (ii) los referentes o factores que acreditan dicha modificación y (iii) la relevancia de la nueva comprensión constitucional respecto de las razones de la decisión adoptada en el pasado”¹¹⁸.

67. Además, la Sala Plena advierte que los contextos normativos de las expresiones demandadas en el caso de las sentencias C-056 de 1996, C-070 de 1993 y en el *sub examine* son iguales. En efecto, las regulaciones del proceso de restitución de inmueble arrendado en el Código de Procedimiento Civil (artículo 424) y en el Código General del Proceso (artículo 384) prevén un procedimiento expedito, en el que tiene especial importancia la celeridad procesal y la pronta y eficaz administración de justicia. Además, en términos generales, comparten las mismas etapas procesales. Asimismo, contienen disposiciones que reglamentan el proceso de restitución de forma semejante, esto es, con similares requisitos, derechos y cargas para las partes.

68. Por lo demás, la Corte advierte que, en el marco de la pandemia generada por COVID-19, el Gobierno Nacional expidió los decretos 579 y 1432 de 2020, por medio de los cuales adoptó medidas en materia de contrato de arrendamiento. En particular, el Decreto 579: (i) suspendió las acciones de desalojo, (ii) aplazó el reajuste al canon de arrendamiento, (iii) dispuso la obligación de que arrendador y arrendatario acordaran condiciones especiales para el pago del canon de arrendamiento y (iv) prorrogó los contratos de arrendamiento. Por su parte, el Decreto 1432 modificó el anexo técnico de información financiera para el grupo 1 del Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, mediante la incorporación de “Arrendamientos: Reducciones del Alquiler Relacionadas con el Covid-19”. En todo caso, la Corte advierte que estas normativas no configuran ni dan lugar a variaciones del contexto normativo de las disposiciones objeto de control que permita enervar la cosa juzgada en el asunto *sub judice*.

¹¹⁷ Sentencia C-007 de 2016.

¹¹⁸ Sentencia C-437 de 2019.

69. En tales términos, la Corte concluye que el fenómeno de la cosa juzgada material se configura en relación con las expresiones demandadas en el presente caso, habida cuenta de que su constitucionalidad fue examinada de manera previa en el marco del control abstracto de constitucionalidad. Además, la Corte advierte que en este caso no se acreditó supuesto alguno que permita enervar los efectos de la cosa juzgada. En consecuencia, la Corte dispondrá estarse a lo resuelto en las sentencias C-056 de 1996 y C-070 de 1993, mediante las cuales dichas expresiones fueron declaradas exequibles.

4. Decisión

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en las sentencias C-056 de 1996 y C-070 de 1993 y, por tanto, declarar exequibles las expresiones demandadas en el presente caso.

Notifíquese y comuníquese,



ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO
Presidente
Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General