Sentencia C-248/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EN MATERIA DE PROPIEDAD HORIZONTAL Y CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO-Exequibilidad parcial y condicionada

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Juicio de constitucionalidad

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y la LEEE, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

A la luz del artículo 215 de la Constitución, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Características

El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica sólo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del estado de emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente

y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente durante el año siguiente.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, la disposición establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el gobierno nacional.

ESTADOS DE EXCEPCION-Concepto

Los estados de excepción están previstos en la Carta Política como respuesta del ordenamiento jurídico ante situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fundamento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

(…) ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y

específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

(…) implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional. La finalidad de este juicio, como dijo la Corte en la Sentencia C-179 de 1994 mediante la cual revisó la constitucionalidad de la LEEE, es “impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad”.

(…) según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

(…) se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

(…) tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(…) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

(…) parte del reconocimiento acerca del carácter “intocable” de algunos derechos que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución, y 5 de la LEEE, no pueden ser suspendidos durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud de tales disposiciones y del derecho internacional de los derechos humanos, son derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a

elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

(…) el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no puedan entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EN MATERIA DE PROPIEDAD HORIZONTAL Y CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO-Contenido y alcance

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos formales

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos materiales

LIBERTAD ECONOMICA-Límites

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Finalidad/INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Alcance

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Jurisprudencia constitucional

AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD PRIVADA-Fundamento constitucional

AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD PRIVADA-Vinculado a la dignidad humana

AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD PRIVADA-Límites

REGIMEN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Contenido/ARRENDAMIENTO DE ESTABLECIMIENTO COMERCIAL

DERECHO A LA PROPIEDAD HORIZONTAL-Definición

PROPIEDAD HORIZONTAL-Régimen normativo especial/REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Impone obligaciones

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Amplitud

ABUSO DEL DERECHO-Elementos que lo configuran

PRINCIPIO DE LA BUENA FE CONTRACTUAL-Alcance

(…) el principio de buena fe contractual, aunque tiene distintos desarrollos en la legislación civil y comercial, confluye en que las partes se obligan no solo a lo que está expresamente previsto en el contrato o la ley, sino a todo aquello que se desprenda de la naturaleza y de las obligaciones del contrato celebrado, a tal punto que uno de los principios rectores de la interpretación contractual es que conocida claramente la intención de las partes, debe estarse más a ella que a lo literal de las palabras utilizadas en el texto del contrato (Artículo 1618 Código Civil). Esto es así, porque difícilmente la ley o las partes en sus contratos pueden prever la totalidad de situaciones que pueden alterar la ejecución de sus obligaciones, a tal punto que el propio artículo 1621 establece que “[l]as cláusulas de uso común se presumen aunque no se expresen”.

Referencia: Expediente RE-302

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto 579 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de las previstas en el artículo 241, numeral 7, de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 19911, decide sobre la constitucionalidad del decreto legislativo de la referencia, expedido por el Presidente de la República en desarrollo del Estado de Emergencia declarado mediante Decreto 417 de 2020 con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, cuyo texto es del siguiente tenor:

I. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

1. A continuación se transcribe el texto del Decreto Legislativo 579 de 2020, conforme con su publicación en el Diario Oficial 51.286 del 15 de abril de 2020:

Decreto 579 de 2020

(abril 15)

Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para adoptar dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS- identificó el nuevo coronavirus COVID-19, y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la OMS solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote del coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación y la escala de transmisión, toda vez que se había notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países por lo que instó a los estados a tomar acciones urgentes.

Que según la Organización Mundial de la Salud -OMS, la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución número 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y en virtud de la misma, se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19, hasta configurar una pandemia, representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1,161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril y ciento nueve (109) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 12 de abril de 2020, 109 muertes y 2.776 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.186), Cundinamarca (112), Antioquia (260), Valle del Cauca (489), Bolívar (123), Atlántico (88), Magdalena (61), Cesar (32), Norte de Santander (43), Santander (29), Cauca (19), Caldas (34), Risaralda (60), Quindío (47), Huila (52), Tolima (23), Meta (21), Casanare (7), San Andrés y Providencia (5), Nariño (38), Boyacá (31), Córdoba (13), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, y (vii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1,696,588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952

fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, en reporte de fecha 12 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.773.088 casos, 111.652 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19".

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 de marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa:

"[…] Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 […]"

Que de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2018 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población colombiana está conformada por cerca de 14.6 millones de hogares, de los cuales aproximadamente 5.6 millones tienen la condición de arrendatarios.

Que según la misma Gran Encuesta Integrada de Hogares 2018 suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en su módulo de vivienda y hogares, encuentra que para el año 2018, un total de 5.1 millones de los hogares colombianos destinan entre el veinticinco por ciento (25%) y el treinta por ciento (30%) de sus ingresos al pago de cánones mensuales de arrendamiento.

Que por medio del Decreto 531 de 2020 el gobierno nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, para lo cual estableció la medida de aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que el artículo 51 de la Constitución Política consagra el derecho a la vivienda digna, el cual

podría verse afectado por los efectos económicos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo que hace necesario adoptar medidas para contener sus efectos sobre los contratos de arrendamiento.

Que las consecuencias económicas de la emergencia sanitaria, y en particular de las medidas de aislamiento, afectan la generación de ingresos de un importante número de ciudadanos, y por ende, el cumplimiento de obligaciones periódicas derivadas de contratos de arrendamiento de inmuebles tanto de destinación habitacional como comercial.

Que el artículo 20 de la Ley 820 de 2003 faculta a los arrendadores para incrementar anualmente el canon en una proporción que no supere el total del incremento del índice de precios al consumidor para el año anterior, lo cual ante las dificultades de un importante número de arrendatarios del país para la generación de sus ingresos, podría devenir en el incumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Que el artículo 22 de la Ley 820 de 2003 determina que el no pago por parte del arrendatario de las rentas y reajustes dentro del término pactado constituye causal para que el arrendador pueda pedir unilateralmente la terminación del contrato.

Que en el marco de esta coyuntura, podrían presentarse incumplimientos contractuales masivos que derivarían en providencias judiciales de restitución de inmuebles en aplicación del artículo 384 del Código General del Proceso, y como consecuencia de ello, la ejecución de múltiples desalojos a cargo de la Policía Nacional en observancia del artículo 79 de la Ley 1801 de 2016.

Que el artículo 6o de la Ley 820 de 2003 dispone que los contratos de arrendamiento se entienden prorrogados por un término igual al inicialmente pactado, y el artículo 8o de la misma Ley, señala como obligación del arrendador entregar el inmueble al arrendatario en la fecha convenida, o en el momento de la celebración del contrato.

Que existen contratos en los cuales la entrega de los inmuebles a arrendadores o a arrendatarios debería ocurrir durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y que con ocasión de las medidas que restringen la circulación de los ciudadanos, se encuentra limitado el transporte de mudanzas y acarreos, lo que haría imposible el cumplimiento de dicha obligación contractual.

Que el artículo 518 del Decreto Ley 410 de 1971 “Por el cual se expide el Código de

Comercio ” consagra que el empresario que a título de arrendamiento haya ocupado no menos de dos (2) años consecutivos un inmueble con un mismo establecimiento de comercio, tendrá derecho a la renovación del contrato al vencimiento del mismo, y a su vez, el artículo 520 de la misma normatividad, advierte que el propietario desahuciará al arrendatario con no menos de seis (6) meses de anticipación a la fecha de terminación del contrato, so pena de que éste se considere renovado o prorrogado en las mismas condiciones y por el mismo término del contrato inicial.

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 675 de 2001, los recursos patrimoniales de la persona jurídica de la propiedad horizontal estarán conformados por los ingresos provenientes de las expensas comunes ordinarias y extraordinarias, multas, intereses, fondo de imprevistos, y demás bienes e ingresos que adquiera o reciba a cualquier título para el cumplimiento de su objeto.

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 675 de 2001, toda propiedad horizontal debe constituir un fondo de imprevistos, con el fin de poder atender y financiar las obligaciones, obras o expensas que se presenten de forma imprevista, intempestiva y que el administrador puede disponer de tales recursos, previa aprobación de la asamblea general, en su caso, y de conformidad con lo establecido en el reglamento de propiedad horizontal.

Que los artículos 39 a 42 de la Ley 675 de 2001 contienen el régimen al que deben someterse las reuniones de asamblea general de propiedad horizontal, en cuanto a formalidades, convocatorias, asuntos a tratar y sanciones por inasistencia.

Que de acuerdo con lo anterior, se busca crear nuevas disposiciones de índole legal respecto de (i) la suspensión de desalojos de arrendamiento de inmuebles con destinación habitacional y comercial y personas jurídicas sin ánimo de lucro, por parte de las autoridades policivas, y, (ii) reajuste, prórrogas e inicio de los contratos de arrendamiento sobre los inmuebles precitados.

Que de la misma manera, resulta necesario introducir al marco legal, medidas sobre (i) propiedad horizontal, con el propósito de garantizar la regulación del pago de las expensas comunes necesarias por parte de los copropietarios, (ii) la preservación de los empleos a cargo, (iii) la prestación continua de los servicios comunes y cubrimiento de los costos fijos, (iv) la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de pagos y obligaciones, (v) inversiones necesarias con cargos a recursos propios de la copropiedad para evitar el deterioro de los bienes, y (vi) pago de las contingencias que durante la emergencia se presenten con acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis en la economía del país.

DECRETA:

TÍTULO I

ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES CON DESTINACIÓN HABITACIONAL Y COMERCIAL

ARTÍCULO 1. Suspensión de acciones de desalojo. Durante el periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020, se suspende la orden o ejecución de cualquier acción de desalojo dispuesta por autoridad judicial o administrativa que tenga como fin la restitución de inmuebles ocupados por arrendatarios, incluidos aquellos casos en los que el plazo del arrendamiento y/o su forma de pago se haya pactado por períodos diarios, semanales, o cualquier fracción inferior a un mes, bajo cualquiera de las modalidades contempladas en el artículo 4o de la Ley 820 de 2003.

ARTÍCULO 2. Reajuste al canon de arrendamiento. Se aplaza el reajuste anual a los cánones de arrendamiento que se tuvieran que hacer efectivos durante el periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020, bien porque se hubiere acordado por las partes, o por virtud del artículo 20 de la Ley 820 de 2003.

PARÁGRAFO. Concluido el aplazamiento establecido en el inciso anterior, el arrendatario pagará las mensualidades con el reajuste anual correspondiente en los cánones que hagan falta para terminar el período contractual acordado, incluyendo en esas mensualidades, el valor porcentual de los incrementos no cobrados durante el periodo comprendido a partir de la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020.

ARTÍCULO 3. Estipulaciones especiales respecto del pago de los cánones de arrendamiento. Las partes deberán llegar a un acuerdo directo sobre las condiciones especiales para el pago de los cánones correspondientes al periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020. En dichos acuerdos no podrán incluirse intereses de mora ni penalidades, indemnizaciones o sanciones provenientes de la ley o de acuerdos entre las partes.

De no llegarse a un acuerdo directo sobre las condiciones especiales, el arrendatario pagará la totalidad de las mensualidades correspondientes al periodo mencionado en el inciso anterior, bajo las siguientes condiciones:

1. El arrendador no podrá cobrar intereses de mora al arrendatario, ni penalidad o sanción alguna proveniente de la ley o de acuerdos entre las partes, en relación con los cánones correspondientes al periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020.

2. El arrendatario deberá pagar al arrendador intereses corrientes a una tasa equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la Tasa de Interés Bancario Corriente (TIBC), en la modalidad de consumo y ordinario, certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, sobre los montos no pagados en tiempo, durante el período correspondientes al periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020.

PARÁGRAFO. El acuerdo entre las partes sobre las condiciones especiales para el pago de los cánones correspondientes al periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020, formará parte de los convenios, contratos y demás acuerdos de voluntades principales, accesorios y/o derivados del contrato de arrendamiento.

ARTÍCULO 4. Prórroga de contratos. Los contratos de arrendamiento cuyo vencimiento y entrega del inmueble al arrendador se haya pactado para cualquier fecha dentro del lapso de duración de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, se entenderán prorrogados hasta el treinta (30) de junio de 2020, continuando vigente la obligación de pago del canon. Lo anterior sin perjuicio de acuerdos en contrario celebrados entre las partes.

ARTÍCULO 5. Inicio del contrato de arrendamiento. Los contratos de arrendamiento en los que se haya pactado la entrega del inmueble al arrendatario dentro del lapso de duración de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, quedarán suspendidos hasta el treinta (30) de junio de 2020, fecha en la cual, a falta de acuerdo entre las partes se harán exigibles las obligaciones derivadas del contrato. Lo anterior sin perjuicio de acuerdos en contrario celebrados entre las partes.

ARTÍCULO 6. Aplicación extensiva. Los artículos precedentes del presente Título serán aplicables a:

1. Los contratos de arrendamiento regidos por el Código Civil y el Código de Comercio celebrados sobre inmuebles de destinación comercial en los cuales el arrendatario sea una persona natural, micro, pequeña o mediana empresa, según la clasificación prevista en el artículo 2.2.1.13.2.2 de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

De conformidad con lo anterior, se suspende la aplicación de intereses de mora, penalidades, indemnizaciones o sanciones provenientes de la ley o de acuerdos entre las partes.

2. Los contratos de arrendamiento en los cuales el arrendatario sea una persona jurídica sin ánimo de lucro inscrita en el registro del Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO. Se excluyen de las disposiciones contenidas en el presente Título, los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO, los contratos de leasing habitacional y los contratos de arrendamiento financiero – leasing.

TÍTULO II

RÉGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL

ARTÍCULO 7. Fondo de Imprevistos. Durante el periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020, los administradores de las propiedades horizontales que hayan visto afectado su recaudo de cuotas de administración, podrán hacer erogaciones con cargo al Fondo de Imprevistos, para cubrir los gastos habituales de operación de la copropiedad, requiriendo únicamente la aprobación previa del Consejo de Administración.

Los recursos del Fondo de Imprevistos deberán destinarse prioritariamente al mantenimiento de los contratos de trabajo del personal empleado en la propiedad horizontal y a la ejecución de los contratos con empresas de vigilancia, aseo, jardinería y demás unidades de explotación conexas, complementarias o afines.

Si en la copropiedad no existiere Consejo de Administración, el administrador solo podrá hacer erogaciones con cargo al Fondo de Imprevistos que no superen el cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos existentes en la fecha en que se haga uso de esta atribución por primera vez.

PARÁGRAFO 1. El administrador deberá rendir un informe en la primera Asamblea General de Propietarios que se adelante después de ejercida la atribución, con cuentas comprobadas del

uso de los recursos mencionados en el presente decreto. A su vez, deberá rendir informe de los gastos efectuados al revisor fiscal de la propiedad horizontal, cuando lo hubiere.

PARÁGRAFO 2. En el caso de las copropiedades que no cuentan con Consejo de Administración, y en el evento en que sea estrictamente necesario usar más del cincuenta por ciento (50%) del Fondo de Imprevistos, el administrador deberá convocar a la Asamblea General de Propietarios no presencial de que trata el artículo 42 de la Ley 675 de 2001, para obtener su aprobación.

PARÁGRAFO 3. En aquellas copropiedades de uso comercial o mixto, que sea necesario contratar servicios de sanidad, o relacionados con el fin de mitigar el riesgo de contagio del Covid-19, podrán hacer uso del Fondo de Imprevistos en los términos señalados, siempre y cuando se garantice el cubrimiento del pago de los servicios mencionados en el segundo inciso del presente artículo.

PARÁGRAFO 4. Durante el período comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020, el pago de las cuotas de administración de zonas comunes podrá realizarse en cualquier momento de cada mes sin intereses de mora, penalidad o sanción alguna proveniente de la ley o de acuerdos entre las partes.

ARTÍCULO 8. Asambleas de propiedad horizontal. Las reuniones ordinarias de asamblea de edificaciones sujetas al régimen de propiedad horizontal, de que trata la Ley 675 de 2001, podrán efectuarse:

1. En forma virtual, durante el periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020, siguiendo los requerimientos del artículo 42 de la Ley 675 de 2001 y del Capítulo 16 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, y demás normativa legal y reglamentaria vigente aplicable a la materia.

2. De manera presencial, a más tardar dentro del mes calendario siguiente a la finalización de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

PARÁGRAFO 1. Si no fuere convocada la asamblea, esta se reunirá en forma ordinaria por derecho propio el día hábil siguiente al mes calendario de que trata el numeral 2 del inciso

anterior, en el lugar y hora que se indique en el reglamento, o en su defecto, en las instalaciones del edificio o conjunto a las 8:00 p.m.

PARÁGRAFO 2. Los administradores, consejos de administración y las asambleas de las edificaciones sujetas al régimen de propiedad horizontal se abstendrán de imponer las sanciones establecidas en el reglamento de propiedad horizontal con fundamento en el numeral 9 del artículo 38 de la Ley 675 de 2001, por la no asistencia presencial de copropietarios y/o sus delegados a las reuniones de asambleas ordinarias presenciales, convocadas para el periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020.

ARTÍCULO 9. Reajuste de las cuotas de administración de zonas comunes. Se aplaza el reajuste anual de las cuotas de administración de zonas comunes durante el periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020.

Concluido el aplazamiento establecido en el inciso anterior, las mensualidades se pagarán con el reajuste anual correspondiente.

ARTÍCULO 10. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a 15 de abril de 2020

(siguen firmas del Presidente de la República y de todos los ministros)2”

II. INTERVENCIONES Y CONCEPTOS

1. Durante el término de fijación en lista se presentaron los conceptos e intervenciones que seguidamente se enlistan. Asimismo, de manera oportuna, se recibió el concepto del Procurador General de la Nación.

A. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

1. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República expuso que la preceptiva bajo estudio debe ser declarada exequible pues, desde un punto de vista formal, se expidió en desarrollo y dentro de la vigencia del estado de emergencia, con la firma del Presidente de la República y todos los ministros, debidamente motivada y espacialmente delimitada.

1. Desde el punto de vista material, justificó de la siguiente manera el cumplimiento de los criterios utilizados por la Corte Constitucional:

Juicio

Medida

Conexidad material

(i) interna y (ii) externa

Interna:

El gobierno nacional ha tenido que expedir medidas de confinamiento con el claro fin de precaver los efectos producidos por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional. Tales medidas, a su vez, han afectado los ingresos de un buen número de ciudadanos que los ha llevado a incumplir las obligaciones derivadas de los contratos de arrendamientos.

El Decreto Legislativo 579 del 15 de abril de 2020 adopta medidas específicas dirigidas a brindarles una fuente de liquidez para enfrentar los efectos económicos derivados de la situación generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Externa:

En desarrollo de las precedentes consideraciones, el Decreto Legislativo sub examine adoptó las medidas dirigidas garantizar la vivienda digna, el trabajo y la libertad religiosa, los cuales, guardan conexidad, inmediata y concreta con la crisis económica y financiera que generó la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Finalidad de las medidas

Las medidas adoptadas tienen por objeto mitigar los efectos económicos negativos sobre los arrendatarios que están en condiciones más frágiles con ocasión de las restricciones a la movilidad y el menoscabo de sus ingresos.

Tales medidas, además, corresponden, incluso, al cumplimiento de los fines esenciales del estado y a la protección de derechos constitucionales allí consagrados, como la vivienda digna, el derecho al trabajo y la libertad religiosa y de cultos, todo en el contexto de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Necesidad

(i) jurídica y (ii) fáctica

A partir de las consideraciones que se expresan en el precipitado Decreto, se puede entender la necesidad de expedir dichas medidas para contrarrestar la emergencia que está viviendo en el país. En ellas se expresó que, según la Organización Mundial de la Salud – OMS- una de las principales medidas para prevenir el contagio masivo de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 es el distanciamiento social y aislamiento. Además, que ante la eventual de una contracción económica, las personas iban a perder o disminuir sus ingresos, y en consecuencia su capacidad de pago de bienes esenciales para la vivienda, el trabajo y el desarrollo religioso.

Respecto de las micro, pequeñas y medianas empresas se encuentran en inminente riesgo de insolvencia debido a la imposibilidad de cumplir la obligación de pago de os cánones de arrendamiento con ocasión al confinamiento dispuesto para contener la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Ante tal panorama, resultaba evidencia, que de no adoptar medidas inmediatas para contener los efectos mencionados, el país se hubiese abocado a un incumplimiento masivo de contratos de arrendamiento.

En esas condiciones, el desarrollo de sus actividades y las sociales conexas, se ven truncadas al no contar con los recursos para su sostenimiento puesto que la mayor parte funcionan en inmueble arrendado en donde se congregan y adelantan sus ceremonias religiosas.

A través de la legislación exceptiva era necesario intervenir las relaciones contractuales entre los particulares a efectos de conjurar el inminente estado de cosas inconstitucional, postergando en el tiempo la obligación del pago periódico de los cánones de arrendamiento así como exonerar de penalidades, sanciones y multas a quienes posteriormente honren sus obligaciones.

En el ordenamiento jurídico ordinario no existen previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de esta medida excepcional. La concesión de fuentes transitorias de

liquidez a los arrendatarios requiere hacer uso de normas con fuerza material de ley.

De no haberse establecido las determinaciones, se lesionarían esenciales derechos constitucionales como ser la vivienda digna, el trabajo y libertad religiosa pues de los efectos del cierre o clausura de establecimientos devendría en la imposibilidad que muchos colombianos no tuvieran una vivienda digna, la terminación de múltiples empresas con la consecuencia de la pérdida de los empleos que estas generan, y la afectación de comunidades religiosas.

Incompatibilidad

Sin embargo, las consecuencias económicas de la emergencia sanitaria, y en particular de las medidas de aislamiento, afectan la generación de ingresos de un importante número de ciudadanos, y por ende, el cumplimiento de obligaciones periódicas derivadas de contratos de arrendamiento de inmueble tanto de destinación habitacional como comercial y lugares de culto religioso, al tiempo que también se perjudica el normal funcionamiento de las copropiedades.

Proporcionalidad

Particularmente, la obligación de diferir el pago de los arriendos sin que se traslado ningún tipo de penalidad, permite aliviar las cargas económicas, sin impedir que los propietarios de inmuebles y arrendadores resulten lesionados en sus derechos, puesto que los arrendatarios, finalizados los lapsos estipulados en el Decreto plurimencionado, deberán llegar a acuerdos y pagar las sumas y mensualidades con reajustes correspondientes.

La ausencia temporal de cancelación de los cánones de arrendamiento periódicos, eventualmente, afecta el cumplimiento de tales fines. Pero es una afectación leve que se ajusta el criterio de proporcionalidad. Primero, porque es transitoria y está limitada al 30 de junio de 2020, y en segundo lugar, porque los arrendadores y propietarios conservan plenamente sus derechos, en la medida que las sumas acertadas se les deben cancelar con los ajustes correspondientes.

Ausencia de arbitrariedad

Según se consigna en los considerados del precipitado decreto, el mismo tiene como propósito específico conjurar los efectos sociales y económicos de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 mediante un instrumento de bienestar financiero que permite otorgar sostenibilidad a quienes ocupan inmuebles con destinación habitacional religiosa y comercial.

No discriminación

Intangibilidad

[n]o existe una contradicción especifica de las medidas con las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción.

Motivación suficiente

No se sustentó de forma expresa

No contradicción específica

No se sustentó de forma expresa

A. Intervenciones ciudadanas

1. Durante el término de fijación en lista se presentaron 15 intervenciones, con el sentido que se sintetiza a continuación. Para facilitar la lectura de la presente sentencia, como anexo I se adjunta un breve resumen de cada uno de los escritos.

#

Interviniente

Solicitud o sentido de la intervención

1

Javier Andrés Alfonso Martínez

Inexequibilidad de los artículos 4 y 6 numeral 1, así como de la palabra “comercial” del Título I y de la expresión “deberán” contenida en el inciso 1 del artículo 3.

2

Héctor Ovidio Chávez Martínez

Condicionamiento del artículo 3.

3

Dany Melisa Díaz Zambrano

Cuestiona el artículo 3 desde el derecho a la igualdad en favor de los arrendadores.

4

Lucy Ortiz

Cuestiona la idoneidad de la medida de aplazamiento de pagos en los arrendamientos por violación a la autonomía privada.

5

Roy Leonardo Barreras Montealegre

Inexequibilidad de los artículos 1 a 3 por no superar los juicios de necesidad y proporcionalidad desde la perspectiva de los arrendadores.

Exequibilidad de los artículos 4 y 5.

Exequibilidad parcial del artículo 6.

6

Francisco Ignacio Herrera Gutiérrez

Exequibilidad condicionada del vocablo “deberán”, contenido en el inciso 1 del artículo 3.

Inexequibilidad parcial del inciso 2 del artículo 3:

en concreto de la expresión “el arrendatario pagará la totalidad de las mensualidades correspondientes al periodo mencionado en el inciso anterior”.

7

Stephanie Rendón Zapata y otros

Inexequibilidad de los artículos 3 y 6 por arbitrarios, discriminatorios y vulnerar el acceso a la

administración de justicia.

8

Exequibilidad condicionada de los artículos 1 a 6 por vigencia insuficiente.

Inexequibilidad del parágrafo del artículo 6 al contener disposiciones innecesarias, desproporcionadas y discriminatorias en contra de los locatarios.

Exequibilidad condicionada del artículo 6 bajo el entendido de que su aplicación opera en relación con los contratos de arrendamiento regidos por el Código Civil y el Código de Comercio celebrados sobre inmuebles de destinación comercial.

Exequibilidad condicionada del artículo 3 de la expresión “a falta de acuerdo entre las partes”, para que no sea aplicado cuando el arrendador sea una persona natural o una micro, pequeña o mediana empresa de aquellas mencionadas en el numeral 1 del mismo artículo 6.

9

Universidad Libre de Colombia

Inexequibilidad de la palabra “orden” del artículo 1 o en su defecto Exequibilidad condicionada de tal manera que no se entienda una violación al acceso a la justicia.

Exequibilidad condicionada del artículo 3 bajo el entendido que quien desconozca el principio de buena fe en la negociación pague los perjuicios causados a la otra parte.

Inexequibilidad del numeral 2 del artículo 3 por falta de motivación suficiente y ausencia de proporcionalidad.

Inexequibilidad del parágrafo del artículo 6 por trato diferenciado no justificado.

10

Diana Alejandra Gómez Páez y ocho ciudadanos más

Exhortar al Congreso de la República para que expida la normativa necesaria para solventar los efectos económicos dada la crisis actual.

11

Alejandro Pinzón Hernández

Exequibilidad condicionada del artículo 3 siempre que el beneficio de la tasa de interés prevista en la norma se extienda hasta el 31 de diciembre de 2020.

12

Carolina Ariza Zapata, Laura Castaño Echeverri y Miguel Lozano Salazar

Inexequibilidad del numeral 1 del artículo 6 por ser innecesaria, desproporcionada y desconocer los derechos a la igualdad y acceso a la justicia.

13

Jhonier Vallejo López y Juan Fernando Giraldo Naufal

Inexequibilidad de los artículos 3 y 6 por establecer un trato discriminatorio en contra de los arrendatarios.

14

Mariluz Gil Mancipe, Claudia Rocío Guerrero Fagua e Isabella del Rosario Narváez Corral

Inexequibilidad de los artículos 1 a 6, en particular los artículos 3 y 4 por violación del principio de proporcionalidad.

Valentina del Carmen García Niño

Pide tener en cuenta a los arrendadores que dependen económicamente del pago de los cánones de arrendamiento.

15

Guillermo Forero Díaz

Hace comentarios sobre el contenido de la norma, pero no hace ninguna solicitud específica

1. Por último, se recibieron cuatro intervenciones presentadas de manera extemporánea3, entre ellas la del ciudadano Randel Vásquez Campos quien presentó acción de inconstitucionalidad contra varias normas de orden reglamentario, así como contra los artículos 3 a 6 del Decreto 579 de 2020. Esta demanda de inconstitucionalidad fue rechazada mediante Auto dentro del Expediente D-13755, pero copia de la misma fue remitida por la Secretaría General para que fuera tenida en cuenta como intervención ciudadana en el trámite del Expediente RE-302 si hubiera sido radicada oportunamente. Dado que la demanda se radicó después del cinco (5) de mayo de 2020, por fuera del término de fijación en lista, se tendrá como presentada de manera extemporánea.

A. Conceptos

Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz de Colombia –FEDELONJAS–

1. La Federación considera que el Decreto examinado debe ser declarado exequible por tener relación directa con el estado de emergencia económica y contribuir a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Para sustentar su postura presentó las siguientes cifras: (i) para el año 2018, el pago de cánones de arriendo de vivienda superó los 23 billones de pesos y los arriendos no residenciales los 24 billones. (ii) El sector inmobiliario produce 280 mil empleos directos y 1.4 millones de indirectos. (iii) El sector representa el 4.8% del PIB. (iv) Más del 33% de los hogares colombianos viven en arriendo. (v) El 85% de los arrendadores pertenecen a los estratos 1, 2 y 3. (vi) Para el 2019, más del 30% de los micronegocios acudieron a modalidades de arriendo de inmuebles. (vii) El 34% de las viviendas del país se ubican bajo el régimen de propiedad horizontal.

A su juicio, la suspensión de los desalojos y los alivios económicos (no incrementos, penalidades y sanciones), tanto frente a los cánones de arrendamiento regidos por las normativas de vivienda civil y comercial, como frente a las cuotas de administración de zonas comunes, son necesarios y proporcionales para hacerle frente a los impactos sociales y económicos de la emergencia nacional, pues atienden a motivos sanitarios ineludibles y de solidaridad que consideran la situación de arrendadores y arrendatarios por igual, y que

permiten continuar la operación de la copropiedad con herramientas pertinentes para el momento por el que atraviesa el país.

En cuanto a las medidas especiales contenidas en el artículo 3 del decreto en cuestión, manifiesta que "... elimina la tentación de efectuar, vía legislativa y además extraordinaria, un juicio previo, general e impersonal, que pretenda amoldar soluciones generales para situaciones individuales y concretas, o acudir, también de manera general, a motivos de fuerza mayor o consideraciones de desequilibrio contractual para una u otra parte que, tampoco pueden regularse de manera general, ni presumirse para todos los casos, y mucho menos dirimirse por una vía que no sea la de los escenarios judiciales".

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Con escrito radicado en esta Corporación el 20 de mayo de 2020, el Procurador General de la Nación, en desarrollo de las atribuciones señaladas en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, solicita a la Corte declarar exequible el Decreto 579 de 2020.

Explica que la norma cumple con las exigencias formales, esto es, suscripción por el Presidente de la República y todos sus ministros, una motivación sustentada en la afectación al empleo y la generación de ingresos para el pago de los cánones de arrendamiento y de las cuotas de administración en las propiedades horizontales a causa del aislamiento obligatorio, y expedición durante la vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020. Además, observó su envío a este Alto Tribunal el 16 de abril de 2020.

Así, señala que la preceptiva en estudio satisface los presupuestos materiales de constitucionalidad, conforme a las siguientes consideraciones:

Juicio

Medida

Conexidad

Su propósito es "garantizar el derecho a una vivienda digna de las personas que viven en arrendamiento, salvaguardar la actividad económica de los comerciantes, garantizar el

desarrollo de las actividades de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, facilitar la operación de las copropiedades y proteger el derecho al trabajo de su personal a cargo". Estos aspectos se relacionan con los motivos de los decretos 417 y 471 de 2020 que dispusieron el estado de excepción y el aislamiento social, respectivamente.

Ausencia de arbitrariedad

No se afecta el núcleo esencial del mínimo vital del arrendador que deja de percibir los cánones y demás sumas asociadas, debido a que las medidas decretadas son temporales, promueven el arreglo directo con el arrendatario y contemplan el pago total de la obligación más un interés (50% del bancario corriente).

Tampoco trasgrede la esencia del mínimo vital del locatario del leasing habitacional –excluido de las medidas especiales– porque tal contrato no se rige por normas comerciales o de vivienda, de suerte que requiere "una regulación aparte" en el marco de la emergencia, sumado a que en estos casos las entidades financieras vienen aplicando períodos de gracia, en virtud de otras medidas adoptadas por el gobierno nacional4. Y, por su parte, el administrador del FRISCO no precisa de una medida de protección al mencionado derecho.

Intangibilidad, no contradicción específica y finalidad

De un lado, el decreto no afecta derechos intangibles. Además de proteger la vivienda digna, el derecho al trabajo, la salud, la libertad religiosa y el régimen económico, enfrenta los efectos adversos de la crisis sobre los contratos de arrendamiento y el régimen de propiedad horizontal, sin afectar las competencias del Congreso de la República o desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

Motivación suficiente

"[A]nte las dificultades para la generación de ingresos de un importante número de personas, el gobierno nacional explicó debidamente la necesidad de adoptar medidas tendientes a alivianar las cargas de los arrendatarios", con base en informes del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del DANE. Algo similar se explicó respecto del pago de las expensas comunes y la preservación de los empleos a cargo de las propiedades horizontales.

Necesidad y subsidiariedad

La propagación del COVID-19 exigía la adopción de las medidas implementadas en el Decreto 579 de 2020, en vista de la falta de instrumentos idóneos en la legislación prexistente para alcanzar los objetivos antes descritos.

Incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación:

No se modifica o deroga ninguna norma, sino que se suspenden hasta el 30 de junio algunas relacionadas con la prórroga del contrato o su terminación unilateral por el arrendador, las obligaciones del arrendatario y el reajuste anual del canon, lo cual se justifica por la

imposibilidad de las partes de asumir tales compromisos en las condiciones actuales, al menos no sin que se afecten sus derechos fundamentales, para lo que se establecen unas cargas que no resultan para nada excesivas o contentivas de discriminación por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del decreto objeto de control con fundamento en lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 y en el artículo 241-7 de la Constitución, por tratarse de un decreto legislativo dictado por el gobierno nacional en desarrollo del estado de emergencia declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020.

A. Materia objeto de control, problema jurídico y metodología de análisis

1. A raíz de la pandemia originada por la rápida propagación del Covid-19, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-145 de 2020. En desarrollo de dicha declaratoria fue expedido el Decreto 579 del presente año, correspondiéndole a la Corporación adelantar el control automático de su constitucionalidad. El ejercicio de esta atribución se ha hecho a partir de la verificación de una serie de requisitos formales y materiales derivados de la Constitución y de la Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción (en adelante, “LEEE”).

1. En este orden, la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Decreto Legislativo 579 de 2020 cumple con los requisitos, formales y materiales, previstos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional, al disponer en materia de arrendamiento con destinación habitacional y comercial la suspensión de desalojos entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020 (art. 1), el aplazamiento del reajuste anual a los cánones de arrendamiento de vivienda urbana (art. 2), los acuerdos de pago e inaplicación de gravámenes al canon de arriendo (art, 3), la prórroga de contratos hasta el 30 de junio de 2020 (art. 4), la suspensión del inicio de contratos hasta la misma fecha (art. 5), la extensión de las medidas a otros contratos de arrendamiento y a otro tipo de inmuebles y la exclusión de algunos contratos (art. 6), y en materia de propiedad horizontal, el uso del Fondo de

Imprevistos para gastos de la propiedad horizontal (art. 7), las reuniones virtuales de la asamblea general de propietarios (art. 8), el aplazamiento del reajuste anual de las cuotas de administración, y al señalar su vigencia (art. 9)?

1. Para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y resolver el problema jurídico, se reiterará la jurisprudencia sobre el alcance del estado de emergencia previsto en el artículo 215 de la Constitución y las fuentes, criterios y estándares que este Tribunal ha aplicado al evaluar la constitucionalidad de los decretos dictados por el Presidente de la República en desarrollo de dicho estado de excepción. Así mismo, se describirán las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 579 de 2020, para luego fijar el marco jurídico que servirá de base para hacer el análisis concreto de las medidas, en particular la intervención del Estado en la economía, el alcance de la autonomía de la voluntad y la libertad contractual en el contrato de arrendamiento y algunas precisiones sobre el régimen de propiedad horizontal.

1. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del estado de emergencia económica, social y ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este Tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto sometido a su revisión en esta oportunidad.

1. La Constitución regula en sus artículos 212 a 215 los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) emergencia económica, social y ecológica.

1. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución estableció un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”6, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”7.

1. La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por

medio de su estricta regulación en la Constitución y la LEEE, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial8.

1. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del estado de guerra exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del estado de conmoción interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el gobierno nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

1. La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

1. A la luz del artículo 215 de la Constitución, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

Este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”9 (cursiva fuera del texto original).

1. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: (i) la fijación de salarios de empleados públicos10; (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica11; (iii) desastres naturales12; (iv) la revaluación del peso frente al dólar13; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito14; (vi) las actividades relacionadas con el manejo,

aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público15; (vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud16; y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela17.

1. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica sólo puede llevarse a cabo "por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario". A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del estado de emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente durante el año siguiente.

1. El artículo 215 constitucional señala que el decreto que declare el estado de emergencia debe indicar el término dentro del cual el Presidente de la República hará uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso para que se reúna dentro de los diez días siguientes a su vencimiento. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, la disposición establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el gobierno nacional.

A. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos en desarrollo del Estado de Emergencia18

Consideraciones generales

1. Los estados de excepción están previstos en la Carta Política como respuesta del ordenamiento jurídico ante situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no es omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior prevé un conjunto de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en el decreto que declara el estado de excepción, como en aquellos decretos

legislativos por medio de los cuales se adoptan las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis. La competencia de la Corte consiste precisamente en verificar la compatibilidad entre los decretos y la Constitución, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios sometidos a condiciones de validez impuestas por la norma superior.

1. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (artículos 212 a 215 superiores); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE (Ley estatutaria de los estados de excepción); y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles) (artículos 93.1 y 214 superiores). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción, y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

Requisitos formales y materiales de los decretos expedidos en desarrollo del Estado de Emergencia

1. La jurisprudencia de este tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el gobierno nacional.

1. El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de los siguientes elementos:

Examen formal

Firma del Presidente y de todos los ministros (art. 214 C.P.)

Expedición con base en las facultades del artículo 215 de la Constitución Política, en

concordancia con la LEEE y en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional

Expedición del decreto legislativo dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020.

Ámbito territorial de las medidas que adopta el Decreto sub examine

Manifestación de las consideraciones que condujeron a su expedición

1. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisional de este tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno caracterizar cada uno de los juicios.

1. El juicio de motivación suficiente19 ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas20. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas21, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los "decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales"22.

1. El juicio de conexidad material23 está previsto en los artículos 215 de la Constitución24 y 47 de la LEEE25. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente26 y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia27.

1. El juicio de finalidad está previsto por el artículo 10 de la LEEE28. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos29.

1. El juicio de necesidad30, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional. La finalidad de este juicio, como dijo la Corte en la Sentencia C-179 de 1994 mediante la cual revisó la constitucionalidad de la LEEE, es "impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad".

1. El juicio de incompatibilidad31, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

1. El juicio de proporcionalidad32, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

1. El juicio de ausencia de arbitrariedad33 tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.34 La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales35; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento36.

1. El juicio de intangibilidad parte del reconocimiento acerca del carácter “intocable” de algunos derechos que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución, y 5 de la LEEE, no pueden ser suspendidos durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud de tales disposiciones y del derecho internacional de los derechos humanos, son derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

1. El juicio de no discriminación38, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE39, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no puedan entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas40. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados41.

A. El control formal del Decreto 579 de 2020

1. Conforme con las anteriores consideraciones, cabe concluir que el Decreto 579 de 2020 satisface la totalidad de los requisitos formales a los que se ha hecho referencia. En efecto, la Corte constata que:

Verificación de las condiciones formales de expedición del

Decreto Legislativo 579 de 2020

Exigencia

Cumple/no cumple

El Decreto lleva la firma del Presidente y de todos sus ministros (art. 214 C.P.).

Sí

La expedición se fundamentó en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la LEEE y en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional.

Sí

El Decreto fue expedido el 15 de abril de 2020, dentro del término de 30 días de vigencia del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

Sí

Ámbito de aplicación territorial de las medidas que adopta el Decreto sub examine.

Sí

El Decreto cuenta con una exposición de las circunstancias que condujeron a su expedición, los motivos en los que encuentran asidero las medidas adoptadas, la importancia que se les atribuye en el contexto del Estado de Emergencia, los objetivos que tales medidas pretenden alcanzar, su carácter necesario y su relación con la situación que determinó la declaración del Estado de Emergencia.

Sí

A. El Decreto 579 de 2020, su contenido y el contexto de su expedición

1. La normativa bajo examen se compone de un primer título que agrupa seis artículos que contemplan medidas inherentes al arrendamiento de inmuebles con destinación habitacional y comercial, y un segundo título que reúne cuatro artículos en los que se regulan situaciones del régimen de propiedad horizontal, así como la vigencia del decreto mismo. Todos ellos se pueden concretar, en términos generales, así:

Medidas

Descripción

En materia de arrendamiento con destinación habitacional y comercial

1. Estipulaciones especiales respecto del pago de los cánones de arrendamiento

1. Acuerdos de pago e inaplicación de gravámenes al canon de arriendo.

1. Prórroga de contratos hasta el 30 de junio de 2020.

1. Suspensión del inicio de contratos hasta la misma fecha.

1. Extensión de las medidas a otros contratos de arrendamiento y a otro tipo de inmuebles, y exclusión de algunos contratos.

En materia de propiedad horizontal

1. Uso del Fondo de Imprevistos para atender gastos de la copropiedad.

1. Reuniones virtuales de la asamblea general de copropietarios.

1. Aplazamiento del reajuste anual de las cuotas de administración.

Vigencia

1. Vigencia inmediata del decreto.

Pasa la Corte a describir brevemente las anteriores medidas:

TÍTULO I. Medidas en materia de arrendamiento con destinación habitacional y comercial

1. Suspensión de las órdenes de desalojo. El artículo 1 establece que, durante el período comprendido entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020, se suspende la orden o ejecución de cualquier acción de desalojo dispuesta por autoridad judicial o administrativa que tenga como fin la restitución de inmuebles ocupados por arrendatarios. El ámbito inicial de esta medida incluye aquellos casos en los que el plazo del arrendamiento y su forma de pago se haya pactado por períodos diarios, semanales, o cualquier fracción inferior a un mes, bajo cualquiera de las modalidades contempladas en el artículo 4 de la Ley 820 de 2003, es decir contratos de arrendamiento de vivienda urbana individual, mancomunada o compartida.

1. Aplazamiento del reajuste anual de los cánones de arrendamiento. El artículo 2 se refiere al aplazamiento del reajuste anual de los cánones de arrendamiento que se tuvieran que hacer efectivos durante el periodo comprendido entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020, bien sea porque se hubiere acordado por las partes, o por virtud del artículo 20 de la Ley 820 de 200342 que rige los contratos de arrendamiento de vivienda urbana. Adicionalmente, el artículo contiene un parágrafo en el que señala que, concluido el término de aplazamiento, el arrendatario debe pagar las mensualidades con el reajuste anual correspondiente en los cánones que hagan falta para terminar el período contractual acordado, incluyendo en esas mensualidades, el valor porcentual de los incrementos no cobrados durante el periodo de suspensión del reajuste anual. La disposición no impide que las partes celebren acuerdos en contrario.

1. Estipulaciones especiales respecto del pago de los cánones de arrendamiento. El artículo 3 establece cuatro medidas respecto del pago de los cánones de arrendamiento en el periodo comprendido entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020.

* Establece como un deber de las partes de los contratos de arrendamiento llegar a un acuerdo directo sobre las condiciones especiales para el pago de los cánones correspondientes al periodo comprendido entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020.

* Dispone que en dichos acuerdos no está permitido incluir intereses de mora ni penalidades, indemnizaciones o sanciones provenientes de la ley o de acuerdos entre las partes.

* Señala que, a falta de acuerdo entre las partes sobre condiciones especiales, el arrendatario debe pagar la totalidad de las mensualidades correspondientes al periodo mencionado anteriormente, bajo las siguientes condiciones:

1. El arrendador no podrá cobrar intereses de mora al arrendatario, ni penalidad o sanción alguna proveniente de la ley o de acuerdos entre las partes, en relación con los cánones correspondientes al periodo comprendido entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020.

1. El arrendatario deberá pagar al arrendador intereses corrientes a una tasa equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la Tasa de Interés Bancario Corriente (TIBC), en la modalidad de consumo y ordinario, certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, sobre los montos no pagados en tiempo, durante el período correspondientes al periodo comprendido entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020.

1. Modificación de los plazos de vigencia del contrato, prórroga de los contratos vigentes y aplazamiento de la fecha de inicio de los nuevos contratos de arrendamiento. Por medio del artículo 4 se prorroga la vigencia de los contratos de arrendamiento cuyo vencimiento y entrega del inmueble al arrendador se hubiera pactado para cualquier fecha entre el 17 de marzo y el 15 de abril de 2020. Estos contratos se extienden hasta el 30 de junio de 2020, continuando vigente la obligación de pago del canon.

Así mismo, por medio del artículo 5 se establece que la entrega inicial del inmueble al arrendatario en los contratos de arrendamiento en los que así se haya pactado entre el 17 de

marzo y el 15 de abril de 2020, queda aplazada hasta el 30 de junio de 2020, fecha en la que se harán exigibles las obligaciones del contrato.

Tanto el artículo 4 como el artículo 5 admiten pacto en contrario.

1. Destinatarios de las disposiciones del Decreto 579 de 2020. Con el fin de establecer a qué arrendatarios se refieren los artículos 1 a 5 del Decreto 579 de 2020, el artículo 6 adiciona el alcance del artículo 1. De esta manera, se tiene que las medidas se refieren de manera exclusiva a la restitución de inmuebles ocupados por arrendatarios en virtud de:

* Contratos de arrendamiento de vivienda urbana individual, mancomunada o compartida.

* Contratos de arrendamiento regidos por el Código Civil y el Código de Comercio celebrados sobre inmuebles de destinación comercial. En este caso el arrendatario debe ser una persona natural, micro, pequeña o mediana empresa, según la clasificación prevista en el artículo 2.2.1.13.2.2 de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

* Contratos de arrendamiento en los que el arrendatario sea una persona jurídica sin ánimo de lucro inscrita en el registro del Ministerio del Interior43.

El Decreto 579 excluye de forma expresa los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO, así como los contratos de leasing habitacional y los contratos de arrendamiento financiero – leasing.

Título II. Régimen de propiedad horizontal

1. Destinatarios de las disposiciones del Decreto 579 de 2020. El artículo 7 establece varias reglas temporales respecto de la utilización del fondo de imprevistos por parte de los administradores de las propiedades horizontales, en el periodo comprendido entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020.

De esta manera, el decreto objeto de control:

* Establece la posibilidad de que los administradores de las propiedades horizontales que hayan visto afectado su recaudo de cuotas de administración, puedan hacer erogaciones con cargo al Fondo de Imprevistos para cubrir los gastos habituales de operación de la copropiedad, requiriendo para esto únicamente la aprobación previa del Consejo de Administración (inciso 1).

* Dispone que los recursos del Fondo de imprevistos deben destinarse prioritariamente al mantenimiento de los contratos de trabajo del personal empleado en la propiedad horizontal y a la ejecución de los contratos con empresas de vigilancia, aseo, jardinería y demás unidades de explotación conexas, complementarias o afines (inciso 2).

* En el evento en que la copropiedad no exista Consejo de Administración se permite hacer erogaciones con cargo al Fondo de imprevistos que no superen el cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos existentes, en la fecha en que se haga uso de esta atribución por primera vez (inciso 3).

* Crea la obligación, a cargo del administrador, de rendir en la primera Asamblea General de Propietarios que se adelante después de ejercida la atribución (i) cuentas comprobadas del uso de los recursos mencionados en el decreto; y (ii) reporte de los gastos efectuados al revisor fiscal de la propiedad horizontal, cuando lo hubiere (parágrafo 1).

* Ordena al administrador de la copropiedad convocar a la Asamblea General de Propietarios no presencial de que trata el artículo 42 de la Ley 675 de 2001, en el evento que las copropiedades necesiten utilizar más del cincuenta por ciento 50% del Fondo de Imprevistos y no cuenten con Consejo de Administración para su aprobación (parágrafo 2).

* Dispone que las copropiedades de uso comercial o mixto puedan utilizar el Fondo de Imprevistos, en los eventos que necesiten contratar servicios de sanidad, o relacionados con el fin de mitigar el riesgo del contagio del Covid-19 y, siempre y cuando garanticen el cubrimiento de los servicios mencionados en el inciso segundo del artículo (parágrafo 3).

* Establece que el pago de las cuotas de administración de zonas comunes y los descuentos aprobados por cada administración puedan realizarse en cualquier momento del mes, sin intereses de mora, penalidades o sanción alguna provenientes de la ley o de acuerdos entre las partes (parágrafo 4).

1. Destinatarios de las disposiciones del Decreto 579 de 2020. El artículo 8 establece cuatro medidas frente a la manera como podrán realizarse las asambleas de propiedad horizontal, en el periodo comprendido entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020.

Así, el gobierno nacional:

* Establece la posibilidad de que las asambleas de edificaciones sujetas al régimen de propiedad horizontal que trata la Ley 675 de 2001 puedan efectuarse:

2. De manera presencial, a más tardar dentro del mes calendario siguiente a la finalización de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es hasta el 15 de mayo (numeral 2).

* Ordena que, en el evento que no fuere convocada la asamblea, la misma se reúna en forma ordinaria por derecho propio, el día hábil siguiente al mes calendario de que trata el numeral 2 del inciso anterior y en el lugar y hora que se indique en el reglamento, o en las instalaciones del edificio o conjunto a las 8:00 pm (parágrafo 1).

* Dispone que en los eventos de no asistencia presencial de los copropietarios y/o sus delegados a las reuniones de asambleas ordinarias presenciales, los administradores, el consejo de administración y las asambleas de edificaciones sujetas al régimen de propiedad horizontal se abstengan de imponer las sanciones establecidas en el reglamento de propiedad horizontal, con fundamento en el numeral 9 del artículo 38 de la Ley 675 de 2001 (parágrafo 2).

1. Reajuste de cuotas de administración. El artículo 9 establece dos medidas sobre el reajuste de las cuotas de administración de las zonas comunes, en el periodo comprendido entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020.

De esta manera, el gobierno nacional:

* Establece que el reajuste anual de las cuotas de administración de zonas comunes se aplaza durante este periodo.

* Dispone que, una vez concluido dicho aplazamiento, las mensualidades se pagarán con el reajuste anual correspondiente.

1. Vigencia. El artículo 10 establece que el Decreto Legislativo regirá a partir de su promulgación.

A. Marco jurídico de las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 579 de 2020

Intervención del Estado en la economía y la iniciativa privada

1. El artículo 333 de la Constitución establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. El modelo económico adoptado por la Constitución de 1991 tiene su base en la iniciativa de los particulares y en la autonomía privada.

1. No obstante, la libertad económica y de empresa encuentran límites en los valores, principios, derechos y bienes constitucionales de orden superior en el marco del bien común. El artículo 334 de la Constitución establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual intervendrá, por mandato de la ley, a través de diferentes medidas, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la preservación de un ambiente sano. Se trata de medidas que adopta el legislador a través de distintos tipos de leyes y, en su caso, el gobierno por mandato de la ley44. Estos límites están fundados en el interés general con el objetivo de corregir los excesos de la libertad o disminuir las desigualdades estructurales más allá de que hayan sido producidas o no por el modelo económico vigente. No obstante, la facultad de intervención estatal se encuentra sometida a límites. En efecto, (i) se encuentra sometida a reserva de ley; (ii) no puede anular el ejercicio de la libertad individual ni su proyección a través de las demás libertades económicas y de empresa; (iii) la intervención debe ser razonable, esto es, contar con una finalidad legítima desde el punto de vista constitucional y las medidas deben ser adecuadas para garantizar el interés general, y (iv) deben estar orientadas por el principio de solidaridad45.

1. En suma, la jurisprudencia de esta Corte ha desarrollado el alcance normativo de la denominada “Constitución Económica” y la intervención del Estado en la economía a través

de ciertas limitaciones en orden a garantizar el equilibrio entre la garantía de la iniciativa de privada y la libertad de empresa, así como valores, principios, derechos y bienes constitucionales inscritos en el interés social. En este sentido la Corte ha expresado:

“Las normas que integran lo que la jurisprudencia define como la “Constitución Económica” tienen importantes efectos en lo que respecta al modo e intensidad del juicio de constitucionalidad de las normas legales destinadas a regular la intervención del Estado en la economía. Como se ha visto, las garantías constitucionales propias de la libertad de empresa encuentran su verdadero sentido cuando se les comprende, no como prerrogativas sin límite y exclusivamente destinadas a la maximización del beneficio de los participantes en el mercado, sino cuando son entendidas en el marco de la protección del interés social. Ello en el entendido que existe una cláusula general a favor del Estado, que le permite intervenir en la economía con el fin de proteger los bienes y valores constitucionales que se concretizan en las operaciones de intercambio de bienes y servicios46”.

1. Por tanto, para el desarrollo del presente estudio de constitucionalidad, la Sala Plena encuentra de la mayor relevancia tener en cuenta la potestad del Estado para intervenir en la economía y la iniciativa privada, dentro de los límites constitucionales a dicha intervención.

Protección constitucional del principio de autonomía privada

1. El poder de crear relaciones vinculantes jurídicamente con otros, como expresión de la libertad, encuentra pleno sustento en el principio de dignidad humana (art. 1); en los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 14), libre desarrollo de la personalidad (art. 16), y propiedad privada (art. 58); en las libertades de asociación (arts. 38 y 39), económica, libre iniciativa privada y libertad de empresa (art. 333), entre otros derechos y libertades consagrados en nuestra Carta. De este modo, la Constitución Política reconoce que todas las personas tienen el poder de determinarse y limitar o condicionar el ejercicio de su propia libertad mediante la manifestación de su consentimiento. Así, como lo ha reconocido esta Corporación, la autonomía privada es un derecho fundamental que goza de garantía constitucional47. Este poder incluye, en el ámbito contractual, la posibilidad individual de obligarse a dar, hacer o no hacer, en favor de otro, alguna cosa48.

1. La relación entre la autonomía privada y la dignidad humana es estrecha. La Corte ha reconocido que la autonomía es “un derecho íntimamente ligado y vinculado a la dignidad de la persona humana, ya que se erige en el instrumento principal e idóneo para la satisfacción de las necesidades básicas, mediante el poder que le otorga el ordenamiento positivo para regular sus propios intereses en el tráfico jurídico”49.

1. En sentido estricto, la garantía constitucional de la autonomía privada en el ámbito contractual está implícita en el artículo 16 constitucional, que consagra el derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como en el artículo 333 en cuanto reconoce que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común”50. Este es el fundamento bajo el cual se estructura la libertad contractual, que como dijo la Corte en anterior oportunidad, es un “principio que tiene su desarrollo legal en el artículo 1602 del Código Civil, norma que establece: ‘Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales’”51.

1. El fundamento de la legitimidad del poder vinculante de la autonomía privada radica en la conciencia propia del titular de la libertad que se compromete. Dicha conciencia deberá ser mayor entre más amplias sean las limitaciones a la libertad o mayores sean las intromisiones a la dignidad física o moral de la persona que otorga su consentimiento. Así, para que la expresión de la voluntad pueda generar una relación jurídica protegida por el ordenamiento jurídico colombiano debe ser inequívoca y autónoma, y cumplir con las demás disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico, en particular el civil o comercial que regula la creación de actos jurídicos.

1. La autonomía privada, como toda libertad, no tiene un alcance absoluto. Los primeros límites se encuentran en la dignidad humana y los derechos fundamentales de los demás (art. 16), en la prevalencia del interés general, (art. 1), en la función social de la propiedad (art. 58), en el bien común, en la función social de la empresa (art. 333), y en la potestad de intervención del Estado en la economía (art. 334). La intervención del Estado en la libertad, como atrás se señaló, tiene reserva de ley y salvo autorización constitucional, no puede ser intervenida por el gobierno nacional sin su autorización.

1. En las relaciones contractuales, la intervención del legislador se manifiesta a través de disposiciones imperativas a las que debe sujetarse la autonomía privada de las partes contratantes y frente a las que no cabe pacto en contrario. En general, dichas disposiciones retoman las garantías y límites constitucionales y suelen ser el resultado de la ponderación de la autoridad legislativa sobre los intereses contractuales que pueden estar en tensión. Estas normas tienden a garantizar el bien común, a equilibrar la posición de la parte débil en el contrato, a establecer los elementos esenciales de cada relación jurídica o a disponer cargas en la autonomía privada dentro de las cuales cabe resaltar el principio de buena fe contractual. Así mismo, el ordenamiento jurídico puede contener disposiciones supletivas, que operan solamente a falta de decisión particular y que suelen estar asociadas a la naturaleza del contrato, y también disposiciones accidentales, que pueden ser acogidas o no por las partes en sus acuerdos52.

El contrato de arrendamiento de inmuebles

1. El Código Civil establece en su artículo 1973 que el arrendamiento es un contrato en el que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por ese goce, obra o servicio, un precio. En lo que tiene que ver con el arrendamiento de inmuebles, la regulación está contenida fundamentalmente en los artículos 1974 a 2044 del Código Civil, no obstante, el arrendamiento de ciertos inmuebles se sustrajo de dicha normativa para someterlos, en materia de inmuebles urbanos destinados a vivienda, a la Ley 820 de 2003, y en materia de inmuebles ocupados con un establecimiento de comercio, a los artículos 518 a 524 del Código de Comercio. Las normas anteriores prevén disposiciones de orden público de obligatorio acatamiento por las partes, así como reglas supletivas y accidentales que pueden ser acogidas o modificadas por los contratantes en desarrollo de su autonomía privada.

Modalidades contrato de arrendamiento

Normas principales

Arrendamiento de inmuebles

Artículos 1974 a 2044 del Código Civil

Arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda

Ley 820 de 2003

Arrendamiento de inmuebles ocupados con un establecimiento de comercio

Artículos 518 a 524 del Código de Comercio

1. Por su parte, la legislación financiera, en particular el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, contenido en el Decreto 663 de 1993 y el Decreto Único del Sistema Financiero –Decreto 2555 de 2010–, reconoce y regula parcialmente los contratos de leasing o arrendamiento financiero, que tienen elementos comunes con los contratos de arrendamiento de vivienda urbana y de inmuebles ocupados con establecimientos de comercio, en especial cuando se celebran bajo las modalidades del leasing habitacional y el leasing inmobiliario. En la medida en que este tipo de contratos no es objeto del Decreto Legislativo 579 de 2020 al gozar de una regulación especial, no se profundizará sobre su contenido y alcance.

1. De este modo, como se observa, los contratos de arrendamiento están sometidos a diferentes regímenes dependiendo del inmueble arrendado y la destinación que se pretenda

dar al mismo. A su vez, cada régimen cuenta con disposiciones imperativas que deben ser acatadas por las partes y reglas supletivas que se aplican salvo acuerdo en contrario. Esta diversidad puede implicar consecuencias diferentes para cada relación contractual dependiendo de como se hayan combinado las reglas de orden público, las pactadas en desarrollo de la autonomía privada y las que, en ausencia de acuerdo expreso, deban aplicarse.

Reglas legales y contractuales

Reglas imperativas que se aplican a cada tipo contractual y que no admiten pacto en contrario.

Reglas contractuales pactadas por las partes.

Reglas supletivas que se aplican ante la ausencia de pacto expreso.

Algunos aspectos del régimen de propiedad horizontal relacionados con el Decreto 579 de 2020

1. En lo que tiene que ver con el derecho de propiedad, la Corte Constitucional ha reconocido al legislador un amplio margen de configuración normativa. Una de las modalidades de este derecho es la propiedad horizontal como “una forma de dominio individual sobre un bien, que se acompaña además del dominio colectivo sobre ciertos bienes denominados comunes, que son necesarios para el ejercicio efectivo del derecho individual”53.

1. El ejercicio de ese derecho precisa de una organización de la que forman parte las asambleas generales de copropietarios, los consejos de administración y los administradores, a través de la cual se adoptan las determinaciones que incumben a todos los que se asocian bajo ese modelo jurídico de cohabitación en el que “los titulares de la propiedad en común son los propietarios de las unidades privadas”54.

1. El marco legal de organización y funcionamiento de esta forma de propiedad se encuentra en la Ley 675 de 2001, cuya regulación abarca tanto inmuebles destinados a vivienda como al uso comercial. Dicho régimen define obligaciones para los copropietarios, como el pago de expensas ordinarias y extraordinarias para la administración y prestación de los servicios a cargo de la copropiedad, a los que se suman las multas, los intereses y los demás bienes e ingresos que adquiera o reciba a cualquier título para el cumplimiento de su objeto, que ingresan a su patrimonio y del que forma parte, entre otros activos, el fondo de imprevistos, según lo previene el artículo 34 de la mencionada ley.

1. En lo que atañe a la asamblea general de propietarios como máximo órgano de dirección de la copropiedad, el artículo 39 de la Ley 675 de 2001 dispone:

“Artículo 39. Reuniones. La Asamblea General se reunirá ordinariamente por lo menos una vez al año, en la fecha señalada en el reglamento de propiedad horizontal y, en silencio de este, dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento de cada período presupuestal; con el fin de examinar la situación general de la persona jurídica, efectuar los nombramientos cuya elección le corresponda, considerar y aprobar las cuentas del último ejercicio y presupuesto para el siguiente año. La convocatoria la efectuará el administrador, con una antelación no inferior a quince (15) días calendario.

Parágrafo 1º. Toda convocatoria se hará mediante comunicación enviada a cada uno de los propietarios de los bienes de dominio particular del edificio o conjunto, a la última dirección registrada por los mismos. Tratándose de asamblea extraordinaria, reuniones no presenciales y de decisiones por comunicación escrita, en el aviso se insertará el orden del día y en la misma no se podrán tomar decisiones sobre temas no previstos en este.

Parágrafo 2º. La convocatoria contendrá una relación de los propietarios que adeuden contribuciones a las expensas comunes”.

En concordancia con lo anterior, respecto del Fondo de Imprevistos, el artículo 35 ibídem contempla:

“Artículo 35. Fondo de imprevistos. La persona jurídica constituirá un fondo para atender obligaciones o expensas imprevistas, el cual se formará e incrementará con un porcentaje de recargo no inferior al uno por ciento (1 %) sobre el presupuesto anual de gastos comunes y con los demás ingresos que la asamblea general considere pertinentes.

La asamblea podrá suspender su cobro cuando el monto disponible alcance el cincuenta por ciento (50%) del presupuesto ordinario de gastos del respectivo año.

El administrador podrá disponer de tales recursos, previa aprobación de la asamblea general,

en su caso, y de conformidad con lo establecido en el reglamento de propiedad horizontal.

Parágrafo. El cobro a los propietarios de expensas extraordinarias adicionales al porcentaje del recargo referido, solo podrá aprobarse cuando los recursos del Fondo de que trata este artículo sean insuficientes para atender las erogaciones a su cargo”

1. El numeral 11 del artículo 38 de la Ley 675 de 2001, por su parte, atribuye a la asamblea general de propietarios la función de “Otorgar autorización al administrador para realizar cualquier erogación con cargo al Fondo de Imprevistos de que trata la presente ley”.

1. Este conjunto de instrumentos jurídicos encuentra respaldo en el amplio margen de configuración normativa del legislador en aspectos que se complementan con la autorregulación de asuntos concretos, que cuentan una vocación de estabilidad y permanencia relativa de las reglas pero que “pueden ser modificadas e incluso desconocidas cuando el interés que de ellas se deriva entra en conflicto con las necesidades reconocidas en leyes expedidas por motivos de interés público o social”55, bajo estrictos cauces de proporcionalidad y razonabilidad, tal y como podría ocurrir en el marco de un estado de emergencia.

A. Control material del Decreto 579 de 2020

1. El control automático parte de la situación existente al momento de dictarse la normativa objeto de examen y al hecho de que “no es indispensable que en un solo decreto se tenga que proveer acerca de toda la problemática o que cada una de las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo tenga que servir a la superación de la totalidad de las facetas que conforman la crisis, pues, como lo ha reconocido la Corte, es perfectamente viable que mediante un decreto se busque solucionar alguno de los problemas y que los restantes aspectos de la crisis puedan ser objeto de otras tantas medidas contenidas en decretos diferentes, aunque relacionados con la misma declaración del estado de emergencia”56. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que se evidencie algún tipo de omisión legislativa que trastoque notoriamente garantías de orden superior y que amerite algún tipo de consideración adicional.

1. La Corte procederá, entonces, a verificar juicio por juicio cada una de las medidas contenidas en los diferentes artículos del Decreto Legislativo 579 de 2020, sin redundar en aspectos dogmáticos o planteamientos que ya hubieren sido reseñados en acápites previos del presente proveído relacionados con el alcance de cada juicio o la explicación de cada

disposición, salvo que el juicio así lo exija, tal como sigue.

a. Juicio de motivación suficiente

1. La Corte encuentra que la justificación de las medidas del Decreto Legislativo 579 de 2020 supera el juicio de motivación suficiente. Las consideraciones contenidas en la norma constituyen razones sólidas y suficientes para justificar las medidas adoptadas, con algunas precisiones en relación con el artículo 1 y el parágrafo del artículo 6.

1. En relación con las medidas que se estudian en el primer título, el gobierno nacional señala en las referidas consideraciones que las consecuencias económicas de la emergencia sanitaria, en particular de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, han afectado la generación de ingresos de un número importante de ciudadanos y el cumplimiento de obligaciones periódicas derivadas de contratos de arrendamientos tanto de destinación habitacional como comercial.

1. En particular, el gobierno nacional se apoya en el artículo 51 de la Constitución Política que consagra el derecho a la vivienda digna, advirtiendo que "podría verse afectado por los efectos económicos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo que hace necesario adoptar medidas para contener sus efectos sobre los contratos de arrendamiento".

1. A partir de esta premisa, el gobierno nacional justifica la suspensión de las órdenes de desalojo prevista en el artículo 1, advirtiendo que "[…] en el marco de esta coyuntura, podrían presentarse incumplimientos contractuales masivos que derivarían en providencias judiciales de restitución de inmuebles en aplicación del artículo 384 del Código General del Proceso, y como consecuencia de ello, la ejecución de múltiples desalojos a cargo de la Policía Nacional en observancia del artículo 79 de la Ley 1801 de 2016".

1. No obstante, si lo que justifica la medida de suspensión de acciones de desalojo tiene que ver con la afectación de los ingresos y el riesgo de incumplimientos masivos que pueden derivar en medidas de restitución de inmuebles, ordenadas o ejecutadas por autoridades judiciales o administrativas, o en la terminación unilateral de los contratos de arrendamiento, no se observa en la motivación del Decreto ni en la intervención del gobierno ninguna razón que justifique la exclusión de las grandes empresas de la aplicación de la medida. Ellas también podrían verse perjudicadas por las actuales circunstancias.

1. De allí que la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del artículo 1, en el entendido de que la suspensión de la ejecución de cualquier acción de desalojo a que se refiere este artículo es aplicable a toda clase de arrendatarios.

1. Para justificar la adopción de estipulaciones especiales respecto del pago de los cánones de arrendamiento, previstas en el artículo 3, el gobierno nacional señala que "[…] el artículo 22 de la Ley 820 de 2003 determina que el no pago por parte del arrendatario de las rentas y reajustes dentro del término pactado constituye causal para que el arrendador pueda pedir unilateralmente la terminación del contrato".

1. De este modo, la disposición impide que el no pago de los cánones durante el período de vigencia del Decreto constituya causal de terminación unilateral como lo establece la normativa vigente o lo pueden prever las disposiciones contractuales, y que cualquier atraso o el impago de los cánones no suponga ni dé lugar a intereses de mora, penalidades, indemnizaciones o sanciones, de acuerdo con la ley o los términos contractuales.

1. La modificación a los plazos de vigencia del contrato, en particular la prórroga de los contratos vigentes que vencen en las fechas previstas por el Decreto Legislativo, así como el aplazamiento de la fecha de inicio de los nuevos contratos de arrendamiento, contenida en los artículos 4 y 5, se justifica por el gobierno nacional así:

* "Que el artículo 6º de la Ley 820 de 2003 dispone que los contratos de arrendamiento se entienden prorrogados por un término igual al inicialmente pactado, y el artículo 8º de la misma Ley, señala como obligación del arrendador entregar el inmueble al arrendatario en la fecha convenida, o en el momento de la celebración del contrato".

* "Que el artículo 518 del Decreto Ley 410 de 1971 "Por el cual se expide el Código de Comercio" consagra que el empresario que a título de arrendamiento haya ocupado no menos de dos (2) años consecutivos un inmueble con un mismo establecimiento de comercio, tendrá derecho a la renovación del contrato al vencimiento del mismo, y a su vez, el artículo 520 de la misma normatividad, advierte que el propietario desahuciará al arrendatario con no menos de seis (6) meses de anticipación a la fecha de terminación del contrato, so pena de que éste se considere renovado o prorrogado en las mismas condiciones y por el mismo término del contrato inicial".

* “Que existen contratos en los cuales la entrega de los inmuebles a arrendadores o a arrendatarios debería ocurrir durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y que con ocasión de las medidas que restringen la circulación de los ciudadanos, se encuentra limitado el transporte de mudanzas y acarreos, lo que haría imposible el cumplimiento de dicha obligación contractual”.

1. De lo dicho hasta ahora es claro que el Título I cumple con el juicio de motivación suficiente, hecha la salvedad sobre el alcance de la medida de suspensión de desalojos contenida en el artículo 1, en tanto que de conformidad con el artículo 6 su alcance no se hace extensivo a las grandes empresas57.

1. Sin embargo, la conclusión anterior no es predicable del parágrafo del artículo 6, que se refiere a la exclusión expresa de las disposiciones contenidas en el Título primero de dos tipos de contrato. En primer lugar, se excluyen los de leasing habitacional y de arrendamiento financiero que, como se advirtió oportunamente al definir el marco jurídico de la presente decisión, gozan de un régimen jurídico especial y por lo tanto se encuentra justificado que las medidas contempladas en el Decreto Legislativo no se extiendan a ellos. En segundo lugar, también se excluyen los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO”. En relación con esta decisión, la Corte no encuentra en las consideraciones del Decreto o en las intervenciones del gobierno nacional ninguna explicación que justifique su exclusión de la aplicación de las medidas. Por esta razón, la Sala declarará la inexequibilidad de este aparte.

1. En relación con los artículos 7 a 9 en materia de propiedad horizontal, en el decreto se consignan los siguientes motivos:

“Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 675 de 2001, los recursos patrimoniales de la persona jurídica de la propiedad horizontal estarán conformados por los ingresos provenientes de las expensas comunes ordinarias y extraordinarias, multas, intereses, fondo de imprevistos, y demás bienes e ingresos que adquiera o reciba a cualquier título para el cumplimiento de su objeto.

“Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 675 de 2001, toda propiedad horizontal debe constituir un fondo de imprevistos, con el fin de poder atender y financiar las obligaciones, obras o expensas que se presenten de forma imprevista, intempestiva y que el administrador puede disponer de tales recursos, previa aprobación de la asamblea general,

en su caso, y de conformidad con lo establecido en el reglamento de propiedad horizontal.

“Que los artículos 39 a 42 de la Ley 675 de 2001 contienen el régimen al que deben someterse las reuniones de asamblea general de propiedad horizontal, en cuanto a formalidades, convocatorias, asuntos a tratar y sanciones por inasistencia”.

1. A juicio de la Corte estas consideraciones sobre las razones que justifican la expedición de estas medidas resultan suficientes para superar el presente juicio.

a. Juicio de conexidad material

1. Como atrás se advirtió, las medidas contenidas en los artículos 1 a 10 del Decreto Legislativo se refieren a las siguientes materias:

Medidas

Artículo y descripción

En materia de arrendamiento con destinación habitacional y comercial

1. Suspensión de desalojos entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020.

1. Estipulaciones especiales respecto del pago de los cánones de arrendamiento

1. Acuerdos de pago e inaplicación de gravámenes al canon de arriendo.

1. Prórroga de contratos hasta el 30 de junio de 2020.

1. Suspensión del inicio de contratos hasta la misma fecha.

1. Extensión de las medidas a otros contratos de arrendamiento y a otro tipo de inmuebles, y exclusión de algunos contratos.

En materia de propiedad horizontal

1. Uso del Fondo de Imprevistos para gastos de la propiedad horizontal.

1. Reuniones virtuales de la asamblea general de propietarios.

1. Aplazamiento del reajuste anual de las cuotas de administración.

Vigencia

1. Vigencia inmediata del decreto.

1. En las consideraciones del Decreto Legislativo, el gobierno nacional manifiesta que “las consecuencias económicas de la emergencia sanitaria, y en particular de las medidas de aislamiento, afectan la generación de ingresos de un importante número de ciudadanos, y por ende, el cumplimiento de obligaciones periódicas derivadas de contratos de arrendamiento de inmuebles tanto de destinación habitacional como comercial”.

De allí que a su juicio se requiriera “crear nuevas disposiciones de índole legal respecto de (i) la suspensión de desalojos de arrendamiento de inmuebles con destinación habitacional y comercial y personas jurídicas sin ánimo de lucro, por parte de las autoridades policivas, y, (ii) reajuste, prórrogas e inicio de los contratos de arrendamiento sobre los inmuebles precitados”.

1. Con base en lo anterior, se observa que los artículos 1 a 6 del título primero superan el juicio de conexidad material interna porque todas las medidas adoptadas tienen una relación clara y directa con los motivos esgrimidos por el gobierno nacional para expedir el Decreto bajo estudio, con la salvedad hecha en el juicio de motivación suficiente sobre el alcance del artículo 1 y con excepción del parágrafo del artículo 6 que será declarado parcialmente inexequible.

1. En efecto, si las medidas contenidas en el Decreto deben corresponder a las causas que motivaron la declaración de emergencia, es claro que la suspensión de los desalojos debe aplicarse a todo tipo de arrendamientos y no solo a los que establece el artículo 1. Adicionalmente, la exclusión de “los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO” de las medidas adoptadas en el Título I del Decreto Legislativo que se estudia, no tiene relación con las consideraciones que expresó el gobierno nacional para expedir el decreto legislativo que se analiza. Por esta razón, se reitera, esta última medida será declarada inexequible por no cumplir con el requisito de conexidad material interna.

1. En lo que tiene que ver con las medidas de propiedad horizontal de los artículos 7 a 9, el gobierno nacional señaló:

“Que de la misma manera, resulta necesario introducir al marco legal, medidas sobre (i) propiedad horizontal, con el propósito de garantizar la regulación del pago de las expensas comunes necesarias por parte de los copropietarios, (ii) la preservación de los empleos a cargo, (iii) la prestación continua de los servicios comunes y cubrimiento de los costos fijos, (iv) la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de pagos y obligaciones, (v) inversiones necesarias con cargos a recursos propios de la copropiedad para evitar el deterioro de los bienes, y (vi) pago de las contingencias que durante la emergencia se

presenten con acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis en la economía del país”.

1. Así, en tanto las medidas adoptadas guardan relación con las consideraciones expuestas por el gobierno nacional, ha de concluirse que superan el juicio de conexidad material interna.

1. En relación con el juicio de conexidad material externa, esta Corporación observa que las medidas contenidas en los artículos 1 a 10 guardan relación con las causas que dieron origen a la declaratoria del Estado de Emergencia, en particular con mitigar algunos de los efectos jurídicos y económicos derivados de la crisis originada por cuenta del Covid-19 y de las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia.

1. En efecto, esta relación puede corroborarse en las consideraciones que fueron tenidas en cuenta para la expedición del Decreto 417 de 2020 y que se reiteran a continuación:

“Que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados, Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias,

“Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de caja conllevan a (sic) posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse,

“Que de la misma manera, resulta necesario introducir al marco legal, medidas sobre (i) propiedad horizontal, con el propósito de garantizar la regulación del pago de las expensas comunes necesarias por parte de los copropietarios, (ii) la preservación de los empleos a cargo, (iii) la prestación continua de los servicios comunes y cubrimiento de los costos fijos, (iv) la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de pagos y obligaciones, (v) inversiones necesarias con cargos a recursos propios de la copropiedad para evitar el deterioro de los bienes, y (vi) pago de las contingencias que durante la emergencia se presenten con acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis en la economía del país.

a. Juicio de finalidad

1. Los artículos 1 a 6 superan el juicio de finalidad porque contienen medidas idóneas para impedir de forma directa y específica los desalojos por restitución de inmuebles arrendados a que conducen los incumplimientos de pago de los cánones como consecuencia de los efectos económicos de la pandemia.

1. Es así como la suspensión de los desalojos -por restitución de inmuebles ocupados por arrendatarios- durante el período previsto en la norma, facilita la preservación de las medidas de distanciamiento social y evita poner en riesgo a las autoridades y particulares involucrados en operativos de este tipo. Como se señaló en el juicio de motivación suficiente, esta medida es exequible en tanto que se entienda que aplica a toda clase de arrendatarios. Una interpretación diferente no sería acorde con el juicio de finalidad porque no cumpliría la finalidad de impedir la extensión de los efectos de la pandemia.

1. Las demás medidas referidas a los contratos de arrendamiento son idóneas porque ofrecen un importante alivio temporal para los arrendatarios y evitan durante un período limitado que se activen incumplimientos que, al ser masivos, podrían afectar a un gran número de arrendadores y arrendatarios del país, en particular a la población más vulnerable, como lo acreditan las cifras del gobierno nacional contenidas en las consideraciones del Decreto Legislativo que se estudia y las aportadas por Fedelonjas (ver núm. 7), expuestas anteriormente. Adicionalmente, las medidas ofrecen alternativas razonables para apoyar a quienes por motivo o con ocasión de las decisiones nacionales y territoriales que buscan prevenir la expansión de la pandemia incumplan los acuerdos contractuales y promueve la adopción de acuerdos entre las partes dentro de los parámetros de orden público de la actual situación económica. Esta intervención estatal en la autonomía privada se encuentra así justificada por la finalidad constitucional que persigue.

1. Por el contrario, no resulta evidente para la Corte que la exclusión de “los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO,” contenida en el parágrafo del artículo 6, satisfaga el juicio de finalidad. Esta medida no es idónea para conjurar las causas que motivaron la declaración de la emergencia ni para impedir la extensión de sus efectos, ni guarda relación alguna con ellas, razón por la que, además de las razones expuestas en los juicios de motivación suficiente y de conexidad material, la medida tampoco cumple el requisito de finalidad.

1. En relación con los artículos 7 a 9 en materia de propiedad horizontal, las medidas flexibilizan las reglas que rigen las asambleas de copropietarios, así como el uso del fondo de

imprevistos con el que cuenta la copropiedad con el fin de garantizar su funcionamiento, salvaguardar el empleo y atender situaciones excepcionales como las que motivaron la declaración del Estado de Emergencia.

1. La Corte observa, finalmente, que las reuniones ordinarias de asambleas después de la finalización del periodo de vigencia del Decreto bajo estudio, así como las que se adelanten por derecho propio, en el lugar y hora que se indique en el reglamento, o en las instalaciones de la propiedad horizontal, deben respetar las medidas establecidas por el gobierno nacional o las autoridades territoriales para preservar la salubridad pública.

1. En esos términos, la Corte concluye que las medidas examinadas superan el juicio de finalidad, al ser idóneas para mitigar los efectos económicos negativos en la población que ha suscrito contratos de arrendamiento o que se encuentra sometida al régimen de propiedad horizontal.

a. Juicio de necesidad

1. Los artículos 1 a 6 contienen medidas necesarias y por lo tanto, conformes con el ordenamiento constitucional. Desde el punto de vista fáctico las medidas son indispensables para evitar la expansión de los efectos de la pandemia y no se evidencia que el gobierno nacional haya incurrido en un error manifiesto al valorar su utilidad. En relación con suspensión de los desalojos contenida en el artículo 1 del Decreto Legislativo, se observa que favorece el cumplimiento de las decisiones sobre distanciamiento social y preserva la salud de los particulares y servidores públicos al evitar riesgo. Como se ha advertido reiteradamente, una interpretación conforme a la Constitución implica entender que esta medida cobija a todo tipo de arrendamientos.

1. Desde el punto de vista de la necesidad jurídica, las medidas también superan este juicio, como enseguida se verá.

1. El régimen de desalojos se encuentra regulado por normas de rango legal, entre otras el Código General del Proceso58. De allí que fuera necesario establecer en el artículo 1 un régimen excepcional y temporal por medio de un decreto con fuerza de ley que permitiera suspender las medidas de desalojo ordenadas por autoridades judiciales o administrativas y salvaguardar, de esa manera, el derecho a la vida y a la integridad física de quienes ejecutan este tipo de decisiones y de los particulares involucrados en tales actuaciones59.

1. En lo que se refiere al aplazamiento del reajuste anual de los cánones de arrendamiento, artículo 2, se requería una medida de carácter legal que permitiera excepcionar la aplicación del inciso 2 del artículo 20, así como del artículo 22 de la Ley 820 de 200360, incluso de las cláusulas pactadas en el contrato sobre la materia, durante el plazo de vigencia de la disposición, con el fin de evitar las consecuencias de incumplimientos masivos por la aplicación de los términos contractuales pactados o de las normas supletivas que rigen estas relaciones contractuales, según atrás se explicó (ver núm. 59 a 61). Esta medida solo podía adoptarse por una norma de orden público y rango legal, como la contenida en el artículo 2 analizado.

1. No obstante, y dado que los contratos son ley para las partes, la Corte debe resaltar que justamente en desarrollo de la autonomía privada y el principio de normatividad contractual, las partes tienen la posibilidad de acordar que el reajuste se efectúe en los términos del contrato o en los establecidos en la ley, también que se haga en plazos distintos a los que el parágrafo del artículo 2 indica o, incluso, que no se realice para la respectiva anualidad. De esta manera, la disposición supera el juicio de necesidad jurídica porque justamente el consenso es el mecanismo adecuado para lograr los objetivos que persigue el artículo analizado, el cual sólo resulta aplicable ante la ausencia de un acuerdo mejor entre las partes del contrato.

1. En lo que tiene que ver con el artículo 3, esta disposición impide que el incumplimiento en el pago de rentas y reajustes por parte del arrendatario dentro del término pactado entre las partes sea una causal para que el arrendador pueda pedir unilateralmente la terminación del contrato. Adicionalmente, ante la ausencia de acuerdo entre las partes que adopte las condiciones especiales de pago en el período comprendido entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020, el artículo impide sanciones en relación con los cánones correspondientes a ese período y establece que el pago de la totalidad de las mensualidades debe hacerse bajo ciertas condiciones contenidas en su numeral 2.

2. El arrendatario deberá pagar al arrendador intereses corrientes a una tasa equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la Tasa de Interés Bancario Corriente (TIBC), en la modalidad de consumo y ordinario, certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, sobre los montos no pagados en tiempo, durante el período correspondientes al periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el treinta (30) de junio de 2020.

1. La Corte debe precisar que estas reglas establecidas por el gobierno nacional no impiden que, si así lo decide cualquiera de las partes, pueda acudir ante los mecanismos de autocomposición libremente acordados o ante la justicia ordinaria para pedir la aplicación de las disposiciones legales o contractuales que rigen la distribución del riesgo contractual, la exclusión de responsabilidad por incumplimiento, la revisión del equilibrio contractual, por

solo citar algunas de las figuras jurídicas disponibles dependiendo del tipo de contrato de arrendamiento celebrado y su régimen jurídico, y siempre que se cumplan los requisitos fijados por el ordenamiento jurídico ordinario.

1. En estos casos, será la justicia ordinaria o los tribunales de arbitramento los que decidirán si, como consecuencia de los hechos y las medidas adoptadas con ocasión de la pandemia originada por el Covid-19, y dadas las circunstancias concretas de cada una de las partes del contrato, debe hacerse una revisión de las cláusulas pactadas y darse o no aplicación a las previsiones del contrato en materia de seguros y garantías, o a la exclusión de la responsabilidad civil contractual.

1. Efectuadas las anteriores precisiones, resulta claro que las medidas contenidas en el artículo 3 citado resultan, en principio, necesarias jurídicamente para evitar que los arrendadores puedan dar por terminado unilateralmente el contrato por falta de pago de los cánones en el período arriba señalado o exigir el pago de sanciones por incumplimiento.

1. En lo que tiene que ver con los artículos 4 y 5 que modifican los plazos de vigencia de los contratos de arrendamiento, prorrogando los contratos vigentes y aplazando la fecha de inicio de los nuevos contratos, son aplicables las mismas precisiones arriba expuestas por el hecho de eventuales incumplimientos y la posibilidad de acudir ante la jurisdicción o los mecanismos de autocomposición acordados. Dado que estas disposiciones admiten pacto en contrario, la necesidad jurídica de estos dos artículos se justifican ante la ausencia de acuerdo entre las partes y ante las consecuencias previstas en la legislación vigente.

1. El artículo 6 del Decreto 579 de 2020 permite definir con claridad cuáles son los destinatarios y beneficiarios del Título primero y ofrece claridad sobre los contratos en relación con los cuales se predican las medidas de intervención.

1. En relación con los artículos 7 a 9, las medidas resultan necesarias fácticamente para evitar mayores focos de contagio y porque permiten que la disminución de los pagos de las cuotas de administración no afecte al personal empleado en la propiedad horizontal, así como los contratos de vigilancia, aseo, jardinería y demás unidades de explotación conexas, complementarias o afines, o cuando sea necesaria su contratación. Las reglas adicionales sobre administración de los recursos buscan un control deseable sobre la ejecución de los recursos y permiten impedir o mitigar daños económicos a las propiedades horizontales. Desde el punto de vista jurídico se requiere la expedición de esta normativa especial, como atrás se advirtió, porque las reglas que rigen las asambleas de propietarios, así como el uso

del fondo de imprevistos con el que cuenta la copropiedad con el fin de salvaguardar el empleo y atender situaciones excepcionales como la que atraviesa el país se encuentran contenidas en normas de rango legal y de orden público que, hasta la expedición del Decreto Legislativo, no admitían excepciones.

1. En esos términos, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 579 de 2020 supera los juicios de necesidad fáctica y jurídica.

a. Juicio de incompatibilidad

1. De acuerdo con el juicio de incompatibilidad, las medidas que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales dichas normas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción. Como se ha señalado con amplitud, el gobierno nacional justificó el régimen especial y temporal contenido en el Decreto Legislativo 579 de 2020 con el fin de impedir temporalmente desalojos por incumplimientos en materia de arriendo, intervenir los contratos de arrendamiento regulados en el Decreto Legislativo de manera muy puntual y evitar las consecuencias negativas que supondría la aplicación del régimen ordinario en dichas relaciones jurídicas.

1. En lo que se refiere a las normas sobre propiedad horizontal, la norma ofrece diversos argumentos ya analizados en la presente providencia que demuestran por qué (i) el régimen ordinario resultaba incompatible con la necesidad de evitar la expansión de los efectos económicos derivados de la pandemia y (ii) se requería adoptar tales medidas con carácter transitorio, tal y como se ha expuesto respecto de los juicios anteriormente estudiados. En efecto, en lo que tiene que ver con las reglas especiales que se adoptan para el desarrollo de las asambleas, ellas son pertinentes porque evitan conflictos relacionados con la falta de acceso a medios tecnológicos para el desarrollo de reuniones ordinarias no presenciales de la Asamblea General de Propietarios, facilita recursos adicionales que permiten el funcionamiento de la propiedad horizontal y permite el acceso a recursos que preservan el empleo de las personas vinculadas a esta.

1. Por lo anterior, las medidas contenidas en el Decreto Legislativo que se examinan superan el juicio de incompatibilidad.

a. Juicio de proporcionalidad

1. Las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 579 de 2020 responden de manera proporcional a la gravedad de los hechos que generaron la declaratoria del Estado de Emergencia. Teniendo en cuenta la gravedad de las circunstancias que llevaron a la declaratoria de este estado de excepción, las medidas contenidas en el Decreto Legislativo son razonables y justificadas.

1. En efecto, como ya se advirtió en relación con el artículo 1, la suspensión de las órdenes de desalojo protege a los particulares y a los distintos servidores públicos involucrados en su ejecución, de la propagación del virus del Covid-19 evitando exponerlas al riesgo de su contagio.

1. El aplazamiento del reajuste anual de los cánones de arrendamiento, artículo 2, no exonera a los arrendatarios de su pago a partir del 30 de junio de 2020. La temporalidad de esta medida de intervención hace que dicha medida sea proporcional y aplicable sólo en los casos en que el reajuste deba aplicarse de acuerdo con las reglas contractuales pactadas o las normas supletivas vigentes.

1. En lo que tiene que ver con los artículos 3, 4 y 5, las disposiciones establecen reglas que se aplicarían en caso de que no se llegue a un acuerdo entre las partes sobre el pago de los cánones de arrendamiento causados entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020, o la prórroga de los contratos cuyo vencimiento ocurra entre el 17 de marzo y el 15 de abril de este año, así como sobre la suspensión del inicio de los mismos si ocurre dentro del plazo antes citado, hasta el 30 de junio de 2020. Así mismo regulan algunas limitaciones relacionadas con las estipulaciones que se pueden pactar, en particular en el artículo 3.

1. En la medida en que estas disposiciones supletivas son aplicables ante la ausencia de acuerdo de las partes, es necesario hacer algunas precisiones sobre el alcance de la autonomía privada descrito atrás (núm. 53 a 58) y que están relacionadas con el abuso del derecho y el principio de buena fe. En efecto, algunos de los intervinientes en este proceso señalaron que el Decreto contiene regulaciones que generan un incentivo en favor de los arrendadores para no llegar a acuerdos ante la previsión legislativa que les asegura el pago de la totalidad de los cánones, la prórroga del contrato o la modificación del plazo de inicio en las condiciones descritas por la norma.

1. La Corte ha recordado en múltiples oportunidades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95.1 de la Constitución, que una persona comete abuso del derecho cuando:

“(i) obtuvo el derecho de forma legítima, pero lo utiliza para fines contrarios al ordenamiento jurídico; (ii) se aprovecha de la interpretación de las normas o las reglas, con el fin de obtener resultados no previstos por el ordenamiento jurídico; (iii) hace un uso inadecuado e irrazonable del derecho, contrario a su contenido esencial y a sus fines; y (iv) invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada desvirtuando el objetivo jurídico que persiguen” 61.

1. En este punto, la Corte recuerda que, en desarrollo de la autonomía privada, los contratos no solamente deben celebrarse sino ejecutarse de buena fe (Artículos 1603 del Código Civil y 871 del Código de Comercio). De este modo, el contrato de arrendamiento impone una carga mínima de comportamiento que en armonía con los deberes contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 95 de la Constitución, de respetar los derechos ajenos, no abusar de los derechos propios y obrar conforme al principio de solidaridad social, implica que las partes deben asumir una conducta que más allá de la literalidad de las cláusulas y de los acuerdos, permita que estas encuentren en la ejecución del contrato la satisfacción de la causa que lo motivó, además de la finalidad propia del contrato.

1. Así mismo, el principio de buena fe contractual, aunque tiene distintos desarrollos en la legislación civil y comercial, confluye en que las partes se obligan no solo a lo que está expresamente previsto en el contrato o la ley, sino a todo aquello que se desprenda de la naturaleza y de las obligaciones del contrato celebrado, a tal punto que uno de los principios rectores de la interpretación contractual es que conocida claramente la intención de las partes, debe estarse más a ella que a lo literal de las palabras utilizadas en el texto del contrato (Artículo 1618 Código Civil). Esto es así, porque difícilmente la ley o las partes en sus contratos pueden prever la totalidad de situaciones que pueden alterar la ejecución de sus obligaciones, a tal punto que el propio artículo 1621 establece que “[l]as cláusulas de uso común se presumen aunque no se expresen”.

1. Adicionalmente, el ejercicio de la autonomía privada y el principio de buena fe implican un deber de corrección, de lealtad entre las partes, en virtud de la cual se debe preservar la equidad contractual y buscar la justicia particular de cada contrato, según la naturaleza de cada relación. Esta buena fe objetiva, diferente a la convicción propia que pueden tener las partes de actuar correctamente, implica que las partes deben velar por preservar el equilibrio de los derechos y obligaciones de la relación jurídica a través de comportamientos concretos que así la evidencien.

1. En este orden de ideas, el deber que plantea el artículo 3 de llegar a un acuerdo no es más que la consecuencia lógica de la aplicación del principio de buena fe en la medida en que son las partes del contrato las que conocen los efectos que las actuales circunstancias, como consecuencia de la pandemia producida por el Covid-19, pueden generar en su relación

jurídica. De allí que, en caso de no llegarse a un acuerdo tal y como lo plantea el artículo 3, el legislador ofrece una regla supletiva que tiene como supuesto la continuidad de la relación contractual.

1. Con base en las anteriores consideraciones, la Corte encuentra que la medida contenida en el artículo 3 supera el juicio de proporcionalidad, según la cual cuando no pueda llegarse a un acuerdo entre las partes sobre las condiciones especiales de pago de los cánones correspondientes al período entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020, el contrato debe seguirse ejecutando excepto en cuanto al pago de los cánones incumplidos, los cuales deberán satisfacerse después de esta fecha.

1. Las demás medidas contenidas en el artículo 3 no plantean problemas en relación con el juicio de proporcionalidad, en tanto resultan razonables para evitar la extensión de los efectos económicos, teniendo en cuenta la gravedad de las circunstancias que llevaron a la declaratoria del estado de excepción.

1. En relación con los artículos 4 y 5, la decisión de prorrogar o establecer una nueva fecha de inicio a los contratos que terminaran o comenzaran entre el 17 de marzo y el 15 de abril, resulta proporcional en cuanto su aplicación opera en los casos en que las partes no logren llegar a acuerdos distintos en desarrollo de su autonomía privada. En este punto son aplicables las mismas consideraciones sobre el deber de obrar de buena fe que se expresaron anteriormente en relación con el artículo 3.

1. Así, y a modo de ejemplo, la prórroga temporal de los contratos resulta idónea para evitar que, ante su vencimiento, muchos arrendatarios de vivienda urbana tengan que buscar un nuevo bien para vivienda en medio de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio propuestas por distintos mandatarios locales y, por supuesto, resulta injustificada en los eventos en que la entrega física de los inmuebles por parte del arrendador o del arrendatario, según el caso, pueda hacerse sin contratiempos relacionados con los hechos que sirvieron de fundamento para declarar la emergencia en todo el territorio nacional.

1. En lo que tiene que ver con las restantes disposiciones y hecha la salvedad respecto del juicio de motivación suficiente relacionadas con los contratos de arrendamiento celebrados por el administrador del FRISCO contenido en el parágrafo del artículo 6, las medidas resultan proporcionales no solo ante la gravedad de los hechos que dieron origen a la declaratoria de emergencia, sino en relación con la problemática que motiva su expedición.

a. Juicio de ausencia de arbitrariedad

1. Aparte de las objeciones formuladas al artículo 6 en relación con los contratos de arrendamiento celebrados por el administrador del FRISCO, la Corte encuentra que ninguna de las medidas que hacen parte del Decreto Legislativo revisado compromete la garantía y el ejercicio de derechos fundamentales, ni pone en riesgo la vigencia del Estado de Derecho, razón por la que todas ellas superan el juicio de ausencia de arbitrariedad. En concordancia con lo dicho al evaluar la proporcionalidad de las medidas, es claro que el Decreto Legislativo busca mitigar el impacto económico que ocasionaría la aplicación del régimen ordinario en relación con los contratos de arrendamiento, así como sobre los propietarios de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal.

1. Las medidas tampoco interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público. Así, la rama judicial puede adoptar las decisiones de restitución de tenencia que correspondan, aunque su ejecución pueda verse condicionada a la vigencia del estado de emergencia o, eventualmente, a nuevas restricciones de orden público para garantizar el distanciamiento social o el aislamiento preventivo obligatorio por parte del gobierno nacional o los gobiernos territoriales en desarrollo de sus competencias constitucionales y legales. De este modo, en lo que corresponde al artículo 1 del Decreto Legislativo 579 de 2020, esta disposición lo que suspende es el cumplimiento o la ejecución material de las órdenes de desalojo que tengan por finalidad la restitución de inmuebles ocupados por arrendatarios, en razón de un interés superior, ante una situación absolutamente excepcional, especialísima y por un breve período en el que la ejecución de una orden judicial de este tipo podría poner en peligro el derecho a la vida de los distintos servidores públicos encargados de ejecutarla, así como los de las personas afectadas con la misma.

a. Juicio de no contradicción específica

1. Ninguna de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 579 de 2020 contraría de manera específica la Constitución, los tratados internacionales ratificados por Colombia, tampoco desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia ni el grupo de medidas previstas en los artículos 47 y 49 ni desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

a. Juicio de no discriminación

1. Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 579 de 2020 no entrañan discriminación alguna. En efecto, teniendo en cuenta el objeto y ámbito de aplicación señalado en la disposición, se observa que las medidas adoptadas respecto de los contratos de

arrendamiento se aplican a todos los arrendadores y arrendatarios por igual.

1. En este sentido, las disposiciones realizan el derecho a la igualdad desde un enfoque que privilegia el punto de partida, más que el punto de llegada62, de una manera que resulta razonable no solo ante la posibilidad que tienen las partes de ajustar las cláusulas contractuales mediante el mutuo consentimiento, sino debido a la gran variedad de relaciones jurídicas que pueden darse en desarrollo de las estipulaciones contractuales y de las circunstancias particulares de cada una de las partes.

1. Además, es claro que una interpretación conforme a la Carta de las medidas adoptadas implica, en desarrollo del principio de autonomía privada y de la prohibición constitucional de abuso del derecho, la carga correspondiente de actuar de buena fe.

1. Sin perjuicio de la anterior, y tal como se ha expuesto en los juicios de motivación suficiente, finalidad y conexidad material externa, la medida de suspensión de los desalojos contenida en el artículo 1 debe beneficiar a todo tipo de arrendatarios y no solamente a aquellos a los que se refiere la disposición analizada. La diferenciación establecida por la norma incorpora una diferencia de trato no justificada que debe ser modulada por la Corte.

a. Juicio de intangibilidad

1. Las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 579 de 2020 que se estudia no tienen como efecto restringir los derechos que la jurisprudencia constitucional, califica como “intangibles” a partir de la interpretación que ha hecho del derecho internacional de los derechos humanos y es por ello que, conforme con lo hasta aquí expuesto, supera el juicio de intangibilidad.

a. Vigencia del Decreto Legislativo 579 de 2020

1. El artículo 10 se refiere a la fecha de entrada en vigencia del Decreto y no infringe ninguno de los juicios aquí mencionados.

Síntesis de la providencia

1. Adelantada la revisión constitucional del Decreto Legislativo 579 de 2020, la Corte encuentra que las medidas adoptadas satisfacen los requisitos formales exigidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia de este Tribunal.

1. En efecto, en relación con los requisitos formales, constata que fue expedido (i) por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros; (ii) en desarrollo del Estado de Emergencia declarado en todo el territorio nacional mediante Decreto Legislativo 417 de 2020; y (iii) durante el período de su declaratoria. Adicionalmente, (iv) consta de una amplia motivación, nutrida por la exposición de las circunstancias que condujeron a su expedición, los motivos en los que encuentran asidero las medidas adoptadas, la importancia que se les atribuye en el contexto del estado de excepción, los objetivos que tales medidas pretenden alcanzar, su carácter necesario y su relación con la situación que determinó la declaración del Estado de Emergencia.

1. Así mismo, el Decreto Legislativo 579 de 2020 cumple los requisitos materiales de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

1. Con todo, en relación con el artículo 1, cuyo alcance se debe establecer en concordancia con el artículo 6, la Corte encuentra que la aplicación extensiva de las medidas de suspensión de desalojos de los contratos de arrendamiento celebrados sobre inmuebles de destinación comercial en los que el arrendatario sea una persona natural, micro, pequeña o mediana empresa, es constitucional, excepto en cuanto excluye a las grandes empresas de la medida de suspensión de la ejecución de las órdenes de desalojo.

1. Esto es así, por cuanto las finalidades de tal medida, relacionadas con la salud pública (en el marco de la emergencia sanitaria), resultan igualmente predicables de toda clase de arrendatarios. Tal exclusión no cumple los requisitos de finalidad, conexidad, de motivación y, adicionalmente, es discriminatoria. En consecuencia, el artículo 1 se declarará exequible en el entendido de que la suspensión de la ejecución de cualquier acción de desalojo a que se refiere el artículo 1 es aplicable a toda clase de arrendatarios.

1. Adicionalmente, en cuanto al parágrafo del artículo 6, este tribunal ha concluido que la exclusión de “los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO,” tampoco cumple los requisitos de finalidad, conexidad ni de motivación suficiente, razón por la que declarará inexequible dicha expresión.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 579 de 2020, con excepción del artículo 6 que se declara EXEQUIBLE (i) en el entendido de que la suspensión de la ejecución de cualquier acción de desalojo a que se refiere el artículo 1 es aplicable a toda clase de arrendatarios, y (ii) la expresión “, los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO,” contenida en el parágrafo, que se declara INEXEQUIBLE.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Salvamento parcial de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

ANEXO I

Intervenciones en tiempo dentro del trámite del Expediente RE-302

Interviniente

Sentido de la intervención

Razones

Javier Andrés Alfonso Martínez

Inexequibilidad de los artículos 4 y 6 numeral 1, así como de la palabra “comercial” del Título I y de la expresión “deberán” contenida en el inciso 1 del artículo 3

Considera que, la expresión “deberán” contenida en el inciso 1 del artículo 3° aseveró que presenta una palmaria contradicción en tanto obliga a un acuerdo cuando, apenas un párrafo después, prevé la posibilidad del desacuerdo en el arreglo entre los contratantes.

Los arrendamientos de vivienda no son equiparables a los de inmuebles comerciales, pues en estos últimos se aplica de manera especial la teoría de la imprevisión y el riesgo, que permiten la revisión de buena fe del contrato (art. 868 del CCo.) para el restablecimiento judicial de la ecuación contractual en condiciones de equidad; prerrogativa de la que, en su parecer, se despojó a los arrendatarios comerciales a través de las disposiciones acusadas del decreto en cuestión, mismas que privilegiaron la situación del arrendador, incluso al prorrogar la vigencia de los contratos próximos a vencerse (art. 4).

Destacó que para la expedición de dicha preceptiva no se consultó previamente al gremio de los comerciantes, “representado por FENALCO”, en contravía de lo estipulado por el artículo 78 Superior.

Héctor Ovidio Chávez Martínez

Condicionamiento artículo 3

Expresó que el artículo 3° del Decreto 579 de 2020 “debe aclararse, en el sentido que: es obligatorio llegar a un acuerdo directo, y que, las consecuencias nocivas para quien se niegue a asistir o aprobar el acuerdo directo, [sic] deberá asumir las cargas que establecer [sic] el artículo 3 en los incisos segundo, tercero, cuarto y el parágrafo”.

Dany Melisa Díaz Zambrano

Cuestionamientos sobre el artículo 3 desde el derecho a la igualdad en favor de los arrendadores

Sin referirse concretamente a la constitucionalidad o no de la norma examinada, señala que su artículo tercero prohíja una situación desigual frente a los arriendos de tipo comercial. Primero, porque “desde el 19 de marzo de 2020 se inició el simulacro preventivo obligatorio” y en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país desde el día 25 de marzo de 2020, por lo que existe un período no cubierto desde entonces y hasta la vigencia del Decreto 579 de 2020 (15 de abril). Segundo, porque se sitúa al arrendador en una posición dominante, en tanto se obliga al arrendatario a pagar los cánones con un interés moratorio del 50% del bancario corriente, aun cuando no haya estado en posición de explotar económicamente el bien.

Lucy Ortiz

Cuestiona la idoneidad de la medida de aplazamiento de pagos en los arrendamientos por violación a la autonomía privada

Sin identificar las disposiciones concretas objeto de reparo, alegó que, el “decreto de emergencia, que postergó plazos en arriendos”, es violatorio de la voluntad personal, “pues bien pudo idear préstamos sin intereses para aliviar a inquilinos, antes que darles gracia de 2 meses después de levantada la cuarentena, porque para entonces, serán más meses en mora, que perjudican a ambas partes que ahora están en conflictos graves.

Roy Leonardo Barreras Montealegre

Inexequibilidad de los artículos 1 a 3 por no superar los juicios de necesidad y proporcionalidad desde la perspectiva de los arrendadores

Exequibilidad de los artículos 4 y 5

Exequibilidad parcial del artículo 6

Solicitó la inexequibilidad de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 579 de 2020, por encontrarlos ajenos a los requisitos de necesidad y proporcionalidad propios del Estado de Emergencia. Su intervención se orientó a la defensa de los arrendadores, para lo cual sostuvo que está conformado por un segmento significativo de la población, en condiciones de vulnerabilidad, ubicados preponderantemente en los estratos 2 a 4 y que suelen derivar su sustento de los cánones respectivos, para lo cual invocó, entre otros, estudios de Fedelonjas y del Banco Interamericano de Desarrollo; aspectos que considera no fueron consultados en el aludido decreto, además de que se ignoró por completo la idea de una estrategia articulada entre los niveles nacional y territorial de la administración para enfrentar la situación.

Concretamente, expresó que el artículo 1° suspende los desalojos sin recabar en la causa de los mismos –mora en los cánones, incumplimiento en el pago de servicios públicos, sub arriendo, uso para habitación del propio arrendador–, o en si esta se produjo antes o durante la crisis del COVID-19, con lo cual se podría generar un abuso del derecho por parte de los arrendatarios. Aunque, por otro lado, también señaló que no se está protegiendo a estos últimos de “otro tipo de procesos judiciales que pueden dar lugar a acciones similares, como los procesos ejecutivos con medidas de embargo, secuestro y posterior remate de inmuebles, o los casos de mora en los créditos hipotecarios o en los contratos de leasing”.

En relación con el artículo 2°, puso de relieve que la suspensión del incremento anual constituye una intromisión innecesaria del Estado, que no consulta la realidad de los

arrendatarios que sí tienen capacidad de pago en medio de la emergencia nacional, o la posibilidad de que las partes puedan convenir, con efecto inmediato, reajustes inferiores a los previstos oficialmente.

Respecto del artículo 3° indicó que, en la práctica, se condena al arrendador a percibir el pago de un interés mensual por debajo del 1% ante los eventuales incumplimientos del arrendatario.

Observó que con el artículo 3º el arrendador queda desprotegido, en tanto se le priva de su mejor herramienta coercitiva que es el desalojo y, por el contrario, a los arrendatarios se los libera de moratorias y penalidades sin importar las causas. Añadió que "la sola eliminación de los intereses de mora, que corresponde al 2,1% efectivo mensual, era suficiente para proteger en forma excepcional a los arrendatarios, pero la disminución además del interés corriente que si se podrá cobrar en otro tipo de contratos, es una medida desproporcional en desmedro de los derechos de los arrendadores".

Precisó que los remedios consignados en los artículos 4° y 5°, sobre prórrogas e inicio de contratos de arriendo, no presentan mayores gravámenes para las partes por admitir acuerdos entre ellas.

Del artículo 6° advirtió, de un lado, que equipara los arriendos de vivienda y comerciales a pesar de no ser equiparables por sus diferencias intrínsecas, que obligaban a regulaciones diferentes para la emergencia; y del otro, que establece una discriminación injustificada al dejar por fuera a los contratos de leasing, cuya terminación produce los mismos efectos de los que se quiere proteger a quien se vincula por un arrendamiento de vivienda urbana.

Adujo que, por motivos de razonabilidad y proporcionalidad, dada la alta carga para los arrendadores –privados de su fuente de ingresos– y baja satisfacción de los derechos de los arrendatarios –permitir una negociación no constituye un gran alivio–, las medidas acusadas podrían haber sido reemplazadas por otras menos lesivas, como serían los subsidios del Estado a personas vulnerables en riesgo de desalojo; o la creación de un seguro que respalde el incumplimiento en el pago de los cánones.

Francisco Ignacio Herrera Gutiérrez

Exequibilidad condicionada del vocablo "deberán", contenida en el inciso 1 del art. 3°

Inexequibilidad parcial inciso 2 del artículo 3:

“de la expresión “el arrendatario pagará la totalidad de las mensualidades correspondientes al periodo mencionado en el inciso anterior”

Pidió declarar la exequibilidad condicionada del vocablo “deberán”, contenida en el inciso 1 del art. 3° del decreto examinado. Para ello, alega que no se puede obligar a las partes a llegar a un acuerdo, pues ello atenta, entre otros principios, contra la autonomía de la voluntad en la relación contractual, de ahí que, a su modo de ver, lo correcto sería leerla en el sentido de que el arrendador y el arrendatario “podrán” convenir las estipulaciones especiales de que trata el reputado decreto.

Por otro lado, manifestó que se debe declarar la inexequibilidad de la expresión “el arrendatario pagará la totalidad de las mensualidades correspondientes al periodo mencionado en el inciso anterior”, dado que ello impide que el arrendatario excuse el incumplimiento del pago de los cánones de arrendamiento bajo razones de equidad, buena fe, riesgo e imprevisión, propias de la normatividad civil y comercial.

Stephanie Rendón Zapata y otros63

Inexequibilidad de los artículos 3 y 6 por arbitrario, discriminatorio y vulnerar el acceso a la administración de justicia

En su criterio, los artículos 3 y 6 del decreto en estudio merecen ser declarados inexequibles, dado que obligan a pagar arriendo e intereses por los mismos locales comerciales que el Gobierno nacional ordenó cerrar por vía de otros decretos legislativos, lo cual se asoma inequitativo, injusto, discriminatorio y denegatorio del acceso a la administración de justicia. Encuentran inadmisible que la misma fuerza mayor no pueda privar al arrendador del canon, pero sí imposibilitar al arrendatario el disfrute del bien.

Universidad Externado de Colombia

Exequibilidad condicionada de los artículos 1 a 6 por vigencia insuficiente

Inexequibilidad del parágrafo artículo 6 al ser innecesarias, desproporcionadas y discriminatorias en contra de los locatarios.

Exequibilidad condicionada del artículo 6 bajo el entendido de que su aplicación opera en

relación con los contratos de arrendamiento regidos por el Código Civil, y el Código de Comercio celebrados sobre inmuebles de destinación comercial;

Exequibilidad condicionada del artículo 3 de la expresión “a falta de acuerdo entre las partes”, para que no sea aplicado cuando el arrendador sea una persona natural o una micro, pequeña o mediana empresa de aquellas mencionadas en el numeral 1° del mismo artículo 6

Fueron allegados dos escritos diferentes. Uno proveniente del Departamento de Derecho Civil, Derecho Financiero y Bursátil, y Derecho Constitucional, en nombre del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita64; el otro, del Departamento de Derecho Constitucional y del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita65.

Manifestaron que los seis primeros artículos, en general, satisfacen el requisito de necesidad, en tanto se encaminan a proteger el derecho a la vivienda digna, la libertad de empresa, y con ella el trabajo, la libertad de profesión y oficio y el mínimo vital, así como “los derechos asociados con los bienes y servicios que se proveen, pero frente a las unidades productivas o comercializadoras que se encuentran en condiciones más vulnerables frente a los efectos de la pandemia y el aislamiento obligatorio y sus consecuencias a corto plazo”. Aunque consideran que debe declarase su constitucionalidad condicionada a que las garantías allí establecidas se extiendan por un plazo razonable, más allá del inicialmente previsto en esa preceptiva.

Desde su perspectiva, no existe una justificación razonable para tomar el 30 de junio de 2020 como límite temporal de las medidas de protección contempladas en el decreto que se analiza; máxime cuando todo apunta a que el aislamiento social superará esa fecha y, por ende, la afectación económica y social de los colombianos será mayor de lo previsto.

Adicionalmente, respecto del aparte contenido en el artículo 6° “que extiende los efectos de las medidas de los artículos 1º a 5º a los contratos de arrendamiento [tout court] en los cuales el arrendatario sea una persona jurídica sin ánimo de lucro inscrita en el registro del Ministerio del Interior (artículo 6º, num 2º)”, pidieron que se declarara la exequibilidad condicionada, de un lado, bajo el entendido de que su aplicación opera en relación con los contratos de arrendamiento regidos por el Código Civil, y el Código de Comercio celebrados sobre inmuebles de destinación comercial; y del otro, que, a falta de acuerdo entre las partes, no podrá ser aplicado cuando el arrendador sea una persona natural o una micro,

pequeña o mediana empresa de aquellas mencionadas en el numeral 1° del mismo artículo 6°.

Esto, comoquiera que la medida no guarda relación con algún derecho a la vivienda digna predicable de las entidades sin ánimo de lucro; antes, por el contrario, alude de manera indeterminada a “contratos de arriendo”, que podrían recaer sobre cualquier tipo de bien, sin considerar que en el otro extremo de la relación contractual se pueda encontrar una persona natural o jurídica “en situación de riesgo con motivo de la pandemia”, con lo cual se desconocen los presupuestos de necesidad, proporcionalidad y motivación suficiente que requería la expedición de la norma en comento.

Por otro lado, se refirieron al parágrafo del artículo 6° en cuanto excluye la aplicación de los artículos 1° al 5° a “los contratos de leasing habitacional” y a “los contratos de arrendamiento financiero – leasing”, medidas que igualmente considera innecesarias, desproporcionadas y discriminatorias, en tanto procuran el bienestar de las entidades financieras por sobre el de los locatarios.

Sostuvieron que la primera de estas dos exclusiones debe declararse inexequible porque desconoce el alcance que tiene la figura como solución de vivienda digna para los colombianos conforme a la jurisprudencia de esta Corporación (C-963 de 2003), así como los términos de asequibilidad, seguridad jurídica de la tenencia y gastos soportables66, que hacen que el leasing habitacional cumpla la misma finalidad, para efectos de lo pretendido por el decreto en estudio, que el contrato de arrendamiento de vivienda.

Finalmente, frente a la exclusión de “los contratos de arrendamiento financiero – leasing” recabaron en que estos pueden serle rentables y de manera especial a las personas naturales y para las pequeñas, micro y medianas empresas, por lo que solicitaron se declare “la constitucionalidad de esta previsión de manera condicionada, en el entendido que las medidas de excepción previstas en los artículos 1º al 5º del Decreto 579 de 2020 se aplicarán a los contratos de leasing financiero que tengan como parte contractual a una persona natural o una micro, pequeña o mediana empresa, según la clasificación prevista en el artículo 2.2.1.13.2.2 de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”.

Inequexible la palabra “orden” del artículo 1 o en su defecto Exequibilidad condicionada de tal manera que no se entienda una violación al acceso a la justicia.

Exequibilidad condicionada del artículo 3 bajo el entendido de que quien desconozca el principio de buena fe en la negociación pague los perjuicios causados a la otra parte.

Inexequibilidad del numeral 2 del artículo 3 por falta de motivación suficiente y ausencia de proporcionalidad.

Inexequibilidad del parágrafo del artículo 6 por trato diferenciado no justificado.

Según su intervención, el Decreto 579 de 2020 provoca una tensión entre los derechos adquiridos con arreglo a estipulaciones contractuales y los bienes jurídicos que –considera– pretende proteger la nueva norma (vivienda y vida digna). Y aunque algunos arrendadores ven afectado su poder dispositivo, su menoscabo sería mayor de no ser por las medidas especiales que allí se consagran, por lo que, en términos generales, son razonables y proporcionales bajo un juicio de ponderación constitucional.

Con todo, entienden que la palabra "orden" contenida en el artículo 1° ejusdem debe ser declarada inexequible, o en su defecto exequible de manera condicionada, por limitar excesivamente el acceso a la administración de justicia, toda vez que los fines perseguidos por la norma se satisfacen con la sola suspensión de la ejecución del desalojo con propósitos de restitución del inmueble arrendado; de ahí que no resulte dable "la limitación que se impone a las autoridades administrativas y judiciales para detener los procesos en curso y abstenerse de emitir fallo", so pena, además, de propiciar congestión judicial y administrativa.

De otra suerte, explicaron que el artículo 3° sub examine, que contempla la celebración de acuerdos entre arrendador y arrendatario en medio de la crisis por el COVID-19 está imbuido de los principios de buena fe y solidaridad. Sin embargo, su inciso 2° desestimula su aplicación al imponer una fórmula especifica de pago ante la falta de arreglo directo entre las partes, cuyo leal intento debe ser una obligación. Es por ello que se precisa de su constitucionalidad condicionada a que "si el arreglo directo no se logra por conductas contrarias a la buena fe de una de las partes, dicha parte deberá pagar los perjuicios que esa conducta genere a su contraparte".

A su turno, manifestaron que se debe declarar la inexequibilidad del numeral 2 del artículo 3°, por cuanto no existe claridad sobre el motivo por el cual se fija el pago de una tasa del 50% del interés bancario corriente por el no pago oportuno de los cánones de arriendo entre la vigencia del decreto y el 30 de junio de 2020. Desde su perspectiva, ello se torna injusto e inequitativo cuando la mora no resulta imputable al arrendatario, sino a la pandemia. Lo más proporcional hubiera sido acudir a la figura del "interés legal", propio de las normas civiles o,

inclusive, a la “corrección monetaria” o indexación.

Para terminar, añadieron que la expresión “los contratos de leasing habitacional” contenida en el parágrafo del artículo 6 del decreto examinado deja sin protección a las personas que acuden a este tipo de garantía de vivienda digna –igual que a los titulares de créditos de vivienda–, lo que se agrava porque las pocas medidas del Gobierno nacional (Decreto 493 de 202068 y Circular Externa 007 de 2020 de la Superintendencia Financiera de Colombia) dejan a la potestad de las entidades financieras el otorgamiento de períodos de gracia y alivios, razón por la cual solicitaron a la Corte que exhorte al Congreso de la República con miras a que estudie y legisle al respecto.

Diana Alejandra Gómez Páez y otros69

Exequibilidad condicionada de todo el Decreto, en particular del artículo 3 extendiendo la vigencia de las medidas hasta tanto se logren las finalidades de la norma.

Pidieron la exequibilidad condicionada de todo el Decreto, pero en especial del artículo 3°, “en el entendido que la vigencia temporal de todos sus efectos se mantendrán después del mes de junio y hasta finalizar el presente año, y solo hasta que las instituciones competentes demuestren que la política adoptada y propuesta por el Decreto 579 del 15 de abril del 2020, tuvo un impacto positivo en materia económica y coadyuvo [sic] con el equilibrio comercial y laboral del país”, como medida necesaria para el equilibrio entre los contratantes y las personas que dependen de esa relación jurídica, dada la pérdida de las fuentes de ingresos que se vislumbra y el fin social de la propiedad privada.

Igualmente, requirieron que “se exhorte a la Presidencia y al Congreso de la República a proferir la normativa pertinente a efectos de mantener una estructura sólida de acuerdos de pago, conciliaciones y alivios económicos para arrendatarios y arrendadores que permita solventar a mediano plazo los efectos que generó en la economía la crisis actual que dio lugar a la declaratoria del Estado de emergencia”.

Alejandro Pinzón Hernández

Exequibilidad condicionada del artículo 3 siempre que el beneficio de la tasa de interés prevista en la norma se extienda hasta el 31 de diciembre de 2020

Aunque no señaló de forma expresa el tratamiento que debería dársele a la normativa examinada, la Corte entiende que aboga por la constitucionalidad condicionada de las estipulaciones especiales consagradas en su artículo 3°, bajo el entendido de que el no pago

de penalidades, intereses moratorios, indemnización de perjuicios como el cobro de intereses corrientes sobre la tasa del 50% se extienda hasta el 31 de diciembre de 2020 con el fin de favorecer a los arrendatarios que a hoy padecen los efectos económicos por la limitación a la libre movilización como a la libertad de ejercer su profesión u oficio", lo cual debe hacerse cumplir por vía de "exhorto" al Congreso de la República, o directamente por decisión de este Tribunal Constitucional.

Carolina Ariza Zapata y otros70

Inexequibilidad del numeral 1 del artículo 6 por ser innecesaria, desproporcionada y desconocer los derechos a la igualdad y acceso a la justicia

Solicitaron la inexequibilidad de la disposición contenida en el numeral 1º del artículo 6° del Decreto 579 de 2020 que hace extensivas las estipulaciones especiales del artículo 3° ejusdem a los contratos de arrendamiento regidos por las normas de Código Civil y el Código de Comercio.

A su juicio, dicha disposición, de un lado, es innecesaria y desproporcionada, y del otro, vulnera los derechos a la igualdad, acceso a la justicia y tutela efectiva de los arrendatarios cobijados por tales codificaciones.

Lo anterior, por cuanto se impide a la persona natural, micro, pequeña o mediana empresa la posibilidad de defender sus intereses o de excusar sus incumplimientos en la vía judicial bajo los instrumentos dispuestos en materia civil y comercial fundados en las teorías de buena fe contractual, riesgo e imprevisión, pues el Gobierno nacional impuso la solución por la vía del cuestionado decreto legislativo, en injustificado favor de los arrendadores.

Estiman que la situación de los arrendatarios de viviendas urbanas, que conservaran su habitación, como bien se ha detectado en países como España o Francia, no es equiparable con la de los comerciantes que, a causa de la pandemia, no podrán explotar a plenitud los bienes arrendados, debido al cierre total o parcial de sus negocios, o la disminución de ingresos por los daños a la economía, que se agravará a causa del descrito desequilibrio contractual.

Por último, señalan que existe una distinción que carece de justificación respecto de las grandes empresas, a las que no se le somete a la solución del numeral 1 del artículo 6° del Decreto 579 de 2020, a pesar de su mejor posición para soportar la crisis.

Jhonier Vallejo López y otro71

Inexequibilidad de los artículos 3 y 6 por desconocer el establecer un trato discriminatorio en contra de los arrendatarios

Se pronunciaron en términos similares a las intervenciones resumidas en precedencia, respecto de la obstrucción del uso de figuras de las normas civiles y comerciales atinentes a la teoría del riesgo e imprevisión en materia de arrendamiento comercial, que permitirían la revisión de los correspondientes contratos (art. 868 CCo).

Fueron enfáticos en señalar que los artículos 3° y 6°del decreto sub judice, cuya inexequibilidad solicitan, discriminan al arrendatario en beneficio del arrendador, pues obligan al primero a pagar intereses equivalentes al 50% del bancario corriente, trasladándole injustamente el riesgo por fuerza mayor, a pesar de que, en muchos casos, a causa de las medidas de confinamiento ordenadas en los decretos 457 y 593 de 2020, desapareció el objeto lícito del arrendamiento comercial, cual es la explotación del bien arrendado, lo cual debería aparejar la posibilidad de rehusar el pago de los cánones o suspender el negocio jurídico; y no la subsistencia de las obligaciones, como en efecto emerge del Decreto 579 de 2020.

Mariluz Gil Mancipe y otras72

Inexequibilidad de los artículos 1 a 6, en particular los artículos 3 y 4 por violación del principio de proporcionalidad

Son del criterio de que se debe declarar la inexequibilidad de las normas agrupadas bajo el Título I del decreto sub judice, especialmente los artículos 3 y 4, en tanto, como lo han señalado otros intervinientes, impide de manera especial a los arrendatarios acudir a la jurisdicción a alegar la fuerza mayor, el caso fortuito o cualquier circunstancia externa a su voluntad, asociada el COVID-19 que se pueda tener como sustento de la revisión (v. gr. art. 868 CCo) del contrato de arrendamiento en cuanto a su continuidad y al valor del canon, pues en la norma de emergencia se definió la suerte de la relación contractual en favor del arrendador, a quien, bajo cualquier circunstancia se le debe pagar el precio pactado más un interés.

Tales circunstancias, además de transgredir el principio de proporcionalidad que debe acompasar el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias del Presidente de la República por razón del Estado de Emergencia, ignoran por completo la diferencia que existe entre el contrato de arriendo de inmuebles con fines de vivienda y el de aquellos con destinación comercial, así como sus respectivos regímenes jurídicos, y las disímiles implicaciones del confinamiento en uno y otro caso.

Valentina del Carmen García Niño

Pide tener en cuenta a los arrendadores que dependen económicamente del pago de los cánones de arrendamiento

Asegura que el decreto, en términos generales, supone un alivio para muchos sectores vulnerables del país, bajo un enfoque de protección a la vivienda digna, pero, más allá de lo normado en el inciso 2 de su artículo 3° deja por fuera a los muchos arrendadores y familias que dependen económicamente del pago de los correspondientes cánones. Incluso, de llegarse a un acuerdo en medio de la crisis, no cuentan con ninguna herramienta, del talante del desalojo, ante un eventual incumplimiento de lo pactado en estas circunstancias, lo cual revela un vacío en la normativa bajo examen "que debe analizarse para así establecer o mejorar las medidas adoptadas por este Decreto y así mismo satisfacer el fin que inicialmente se pretendía, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad".

Guillermo Forero Díaz

No aplica

Se refirió a la constitucionalidad del artículo 3° del Decreto 398 de 2020 –ajeno al proceso de la referencia–, "por el cual se adiciona el Decreto número 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, para reglamentar parcialmente el artículo 19 de la Ley 222 de 1995, en lo referente al desarrollo de las reuniones no presenciales de las juntas de socios, asambleas generales de accionistas o juntas directivas, y se dictan otras disposiciones".

Adicionalmente, se recibieron cuatro intervenciones ciudadanas, las cuales fueron presentadas de manera extemporánea73, entre ellas la del ciudadano RANDEL VÁSQUEZ CAMPOS quien presentó acción de inconstitucionalidad contra varias normas de orden reglamentario, así como contra los artículos 3 a 6 del Decreto 579 de 2020. Esta demanda de inconstitucionalidad fue rechazada mediante Auto por la Corte Constitucional dentro del Expediente D-13755, pero se remitió copia de la misma para que fuera tenida en cuenta como intervención ciudadana en el trámite del Expediente RE-302 si hubiera sido radicada oportunamente. Dado que fue la demanda se radicó por fuera del término de fijación en lista, que corrió hasta el cinco (5) de mayo de 2020, se tendrá como presentada de manera extemporánea.

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-248/20

INTERVENCION DEL LEGISLADOR EXTRAORDINARIO EN MATERIA CONTRACTUAL-Límites (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD PRIVADA-Libertad de contratar (Salvamento parcial de voto)

Expediente: RE-302

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 579 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado Ponente:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corte, si bien comparto, en términos generales el resolutivo único de la sentencia C-248 de 2020, me permito salvar parcialmente mi voto respecto de la declaratoria de exequibilidad del artículo 3º del Decreto Legislativo 579 de 2020, por medio del cual se obliga a las partes de un contrato de arrendamiento a llegar a un acuerdo directo sobre las condiciones especiales para el pago de los cánones de arrendamiento, o a imponer las mismas en caso de que no se logre el mismo, ya que a mi juicio correspondía declarar la inexequibilidad de dicho artículo 3°, por las razones que expongo a continuación.

1. A mi juicio el análisis de la disposición que realizó la mayoría de la Sala Plena es equivocado, en la medida en que dicha disposición implica un ejercicio desproporcionado del poder del Gobierno nacional de intervención en la economía, lo cual conlleva a una afectación de los principios de autonomía de la voluntad y de buena fe que rigen las relaciones contractuales entre las partes.

1. Es de señalar que la medida dispuesta en el artículo 3° no superaba los juicios de

motivación suficiente, conexidad y contradicción específica, al tratarse de una intervención que no se encontraba justificada en el interés social o en la promoción del bienestar colectivo, como tampoco se encontraba motivación alguna en el Decreto Legislativo que permitiera entender esta intervención frente a los diferentes tipos de contratos de arrendamiento, sujetos a regímenes tales como el de vivienda urbana, locales comerciales y otros.

1. A todas luces es evidente que no resultaba admisible que el Estado procediera a sustituir o suplantar la autonomía de la voluntad de las partes, sin permitir a las partes contractuales regular sus relaciones frente a los efectos de la pandemia, en cada caso concreto, bajo instituciones jurídicas propias del derecho civil, comercial y administrativo, como lo son, eventos de fuerza mayor, la teoría de la imprevisión o el equilibrio económico del contrato, o incluso el mutuo disenso.

1. Teniendo en cuenta la redacción de la norma, en el sentido de tratarse de un mandato imperativo de no terminar una relación contractual y de llegar a un acuerdo entre las partes, se generan múltiples cuestionamientos. ¿Se impide que las partes decidan dar o no continuidad y obligatoriedad al vínculo contractual?, ¿Si no hay acuerdo, debe ser aplicable la fórmula elegida por el Gobierno nacional y no por las partes, la que se imponga, sin admitir pacto en contrario?

1. Con fundamento en estas dudas principales, debo enfatizar que salvo el caso de vivienda urbana, las partes en la relación contractual son las más idóneas para acordar una terminación del contrato o restablecer el equilibrio contractual en situaciones anormales y así lograr hacer que se respete la fuerza obligatoria de sus acuerdos. Lo anterior, por cuanto, son las partes quienes conocen mejor que el juez o el Gobierno nacional sus intereses particulares, los riesgos propios de la relación jurídica y sus aspectos fácticos y económicos.

1. Por lo demás, en mi opinión la mayoría de la Sala Plena entendió que esta norma tiene por objeto proteger a la parte más débil en los contratos de arrendamiento, a saber, el arrendatario. Dicha afirmación, considero no permite establecer una diferencia entre regímenes contractuales aplicables a los contratos de arrendamiento, como tampoco diferenciar y balancear el impacto que estas medidas traen también para el arrendador.

1. Es así como, contrario a lo señalado por la mayoría, el artículo 3° pareciera descargar el riesgo de la pandemia en el arrendatario, en la medida que, le será exigible el pago de la totalidad de los cánones de arrendamiento con posterioridad al 30 de junio de 2020; o en el arrendador, al desconocer su situación frente a la imposibilidad de pago del arrendatario que

quiere devolver el inmueble.

En los anteriores términos dejo planteado mi salvamento parcial de voto, respecto de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-248/20

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD PRIVADA-Alcance (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente RE-302

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto 579 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta Corporación presento mi salvamento parcial de voto frente a la sentencia de la referencia por las siguientes razones.

Considero que las medidas dispuestas en los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 579 de 2020, son sobre inclusivas y solamente debían tener aplicación respecto de arrendatarios que hubieran visto mermada su capacidad de pago por razón de la crisis. La aplicación a cualquier arrendatario no afectado económicamente por la crisis implica un rompimiento de la conexidad que debe existir entre la medida legislativa y las causas que dieron origen a la declaración de la emergencia económica social y ecológica. Por lo anterior los dos artículos mencionados, han debido declararse condicionadamente exequibles, siempre y cuando su aplicación se restringiera a los arrendatarios afectados por la crisis.

De otro lado, respecto de la calidad de norma imperativa contenida en el artículo 2, estimo que ameritaba un condicionamiento para rescatar la autonomía de la voluntad de las partes, es decir, un condicionamiento conforme al cual este artículo solo resultara aplicable si no hubiera acuerdo de las partes en otro sentido.

Concretamente, sobre el artículo 3º, además considero que la norma solo resultaba exequible si se condicionaba en el sentido según el cual la disposición no impedía la aplicación de las normas y la jurisprudencia ordinarias relativas a la revisión o la terminación del contrato por aplicación de la teoría de la imprevisión o en virtud de la figura de la fuerza mayor, respectivamente.

En cuanto a los artículos 4 y 5, ambas normas contienen medidas sobre inclusivas y disponen una misma solución para supuestos de hecho e intereses muy dispares, lo cual lleva a que en algunos casos su aplicación resulte inequitativa e irrespete la autonomía de la voluntad de alguna de las partes.

Finalmente, respecto del artículo 6, estimo que no era claro el criterio de distinción con fundamento en el cual el artículo estableció las diferencias de trato que allí se disponen, por lo que las mismas son arbitrarias y caprichosas. En tal virtud la norma ha debido declararse inexequible.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi discrepancia parcial de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD PRIVADA-Alcance (Salvamento parcial de voto)

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio de necesidad (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente RE-302

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto 579 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, expreso las razones por las que salvo parcialmente el voto en relación con la posición mayoritaria de declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 808 del 4 de junio de 2020.

Los artículos 3, 4 y 5 han debido condicionarse para excluir de las medidas a los arrendatarios que no vieron disminuidos sus ingresos como consecuencia de la emergencia y a los contratos cuyas fechas de terminación, de inicio o de entrega, podían cumplirse a pesar de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia sanitaria.

La extensión de los beneficios resulta inconstitucional porque afecta sin ninguna justificación la autonomía privada de los contratantes y, en consecuencia, las medidas no satisfacen los requisitos de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de no contradicción específica (autonomía de la voluntad) ni de proporcionalidad. La medida tampoco resulta necesaria ya que el ordenamiento jurídico prevé mecanismos de solución de este tipo de conflictos.

Así mismo, el parágrafo del artículo 6 ha debido declararse inexequible en su totalidad, en cuanto no supera los juicios de finalidad, conexidad material ni motivación suficiente, entre otros. En relación con la conexidad interna, no se encuentra explicación alguna en las consideraciones del Decreto 579 de 2020 en las que el Gobierno Nacional justifique por qué en los eventos descritos en el parágrafo relacionados con los contratos de leasing no deben operar las medidas de suspensión de acciones de desalojo, teniendo en cuenta las razones en que se fundamenta la expedición del decreto.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 El Decreto 579 de 2020 fue enviado a la Corte para que decida sobre su constitucionalidad mediante oficio del 16 de abril de 2020, recibido en la Secretaría General de la Corte el mismo día. La sustanciación del proceso de revisión fue asignada al suscrito magistrado en la sesión no presencial de la Sala Plena del 20 de abril de 2020. Posteriormente, mediante Auto del 24 de abril de 2020, el suscrito sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto, ordenó comunicar de manera inmediata la iniciación del proceso al presidente de la República, la fijación en lista por el término de 5 días para efectos de la intervención ciudadana, e invitó a la Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz -FEDELONJAS-, a la Asociación de Profesionales Inmobiliarios, a la Asociación de Fomento y Desarrollo Inmobiliario (AFYDI), al Instituto Colombiano de Derecho Procesal -ICDP-, a la Comisión Colombiana de Juristas, a Dejusticia y a Esteban Hoyos Ceballos, para que, si lo tienen a bien, presentaran su concepto sobre: (i) la relación directa y específica de la materia regulada con el estado de emergencia declarado, (ii) la contribución de la materia regulada al objetivo de conjurar la crisis e impedir la extensión de su efectos, y (iii) los demás aspectos que consideren relevantes para el examen de constitucionalidad del decreto objeto de control. Expirado el término de fijación en lista, se corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

2 Iván Duque Márquez, Presidente de la República; Alicia Arango Olmos, Ministra del Interior; Claudia Blum de Barberi, Ministra de Relaciones Exteriores; Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público; Margarita Leonor Cabello Blanco, Ministra de Justicia y del Derecho; Carlos Holmes Trujillo, Ministro de Defensa Nacional; Rodolfo Zea Navarro, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; Fernando Ruiz Gómez, Ministro de Salud y Protección Social, Ángel Custodio Cabrera Báez, Ministro de Trabajo; María Fernanda Suárez Londoño, Ministra de Minas y Energía; José Manuel Restrepo Abondano, Ministro de Comercio, Industria y Turismo; María Victoria Angulo González, Ministra de Educación Nacional; Ricardo José Lozano Picón, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Jonathan Malagón González, Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio; Sylvia Cristina Constaín Rengifo, Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ángela María Orozco Gómez, Ministra de Transporte; Carmen Inés Vásquez Camacho, Ministra Cultura; Mabel Gisela Torres, Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación; y Ernesto Lucena Barrero, Ministro del Deporte.

3 El respectivo término de fijación en lista corrió entre el 28 de abril y el 5 de mayo de 2020 (https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/fijaciones/?mes=30/04/2020).

Con posterioridad a la última fecha se recibieron las siguientes intervenciones ciudadanas: (i) Antonio Martín; (ii) la Universidad de los Andes; (iii) el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, (iv) las Autoridades de los resguardos del pueblo Yukpa Jaime Luis Olivella Márquez, Gobernador del Cabildo del Resguardo El Rosario, Bella Vista Yukatan del Municipio de la Paz, Serranía del Perijá; Alfredo Peña Franco, Gobernador del Cabildo del resguardo Iroka del Municipio de Agustín Codazzi, Serranía del Perijá; Esneda Saavedra Restrepo, Gobernadora del Cabildo del Resguardo Sokorpa del Municipio de Becerril del Campo, Serranía del Perijá; Emilio Ovalle Martínez, Gobernador del Cabildo del Resguardo Menkwe, Mishaya, La Pista del Municipio de Agustín Codazzi, Serranía del Perijá; Alirio Ovalle Reyes Gobernador del Cabildo del Resguardo Caño Padilla del Municipio de La Paz, Serranía del Perijá; y Andrés Vence Villar, Gobernador del Cabildo del Resguardo La Laguna, Cinco Caminos, El Coso del Municipio de La Paz, Serranía del Perijá

4 Mencionó la Circular Externa 07 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto Reglamentario 493 de 2020 “Por el cual se adicionan los Decretos 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de causales de terminación anticipada de la cobertura de tasa de interés otorgada a deudores de crédito de vivienda y locatarios en operaciones de leasing habitacional”.

5 Este capítulo se apoya en las consideraciones contenidas entre otras, en las Sentencias de la Corte Constitucional: C-136 de 2009, C-145 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-911 de 2010, C-223 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-701 de 2015, C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-466 de 2017, citando a su vez la sentencia C-216 de 2011.

7 Ibidem.

8 El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”.

9 Ídem.

10 Decreto 333 de 1992.

11 Decreto 680 de 1992.

12 Decretos 1178 de 1994, 195 de 1999, 4580 de 2010 y 601 de 2017.

13 Decreto 80 de 1997.

14 Decreto 2330 de 1998.

15 Decretos 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

16 Decreto 4975 de 2009.

17 Decretos 2963 de 2010 y 1170 de 2011.

18 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias de la Corte Constitucional C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

19 Ver, entre otras: Corte Constitucional; Sentencias C-467 de 2017; C-466 de 2017; C-434 de 2017; C-409 de 2017; C-241 de 2011; C-227 de 2011; C-224 de 2011 y C-223 de 2011.

20 Corte Constitucional; Sentencia C-466 de 2017.

21 Al respecto, en la sentencia C-753 de 2015, la Corte Constitucional sostuvo que "en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique".

22 Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

23 Ver, entre otras: Corte Constitucional; Sentencias C-517 de 2017; C-467 de 2017; C-466 de 2017; C-437 de 2017 y C-409 de 2017.

24 Constitución Política, art. 215: "Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes".

25 Ley 137 de 1994, art. 47: "Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado".

26"La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente". Corte Constitucional; Sentencia C-409 de 2017. En este sentido, ver, también, la Sentencia C-434 de 2017.

27 "La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron". Corte Constitucional; Sentencia C-724 de 2015. En este sentido, ver, también, la sentencia C-701 de 2015.

28 Ley 137 de 1994. art. 10. "Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos

legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.”

29 “Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Corte Constitucional; Sentencia C-724 de 2015. Sobre el juicio de finalidad, igualmente, “(…) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta”. Corte Constitucional; Sentencia C-700 de 2015.

30 Ver, entre otras: Corte Constitucional; Sentencias C-517 de 2017; C-467 de 2017; C-466 de 2017; C-465 de 2017; C-437 de 2017; C-409 de 2017 y C-723 de 2015.

31 Ver, entre otras: Corte Constitucional; Sentencias C-466 de 2017; C-434 de 2017; C-136 de 2009; C-409 de 2017 y C-723 de 2015.

32 Ver, entre otras: Corte Constitucional; Sentencias C-467 de 2017; C-466 de 2017; C-227 de 2011; C-225 de 2011; C-911 de 2010; C-224 de 2009; C-145 de 2009 y C-136 de 2009. .

33 Ver, entre otras: Corte Constitucional; Sentencias C-467 de 2017; C-466 de 2017; C-434 de 2017; C-409 de 2017; C-241 de 2011; C-227 de 2011 y C-224 de 2011.

34 Corte Constitucional; Sentencia C-466 de 2017.

35 Artículo 7 de la Ley 137 de 1994.

36 Corte Constitucional; Sentencia C-149 de 2003.

37 Ver, entre otras: Corte Constitucional; Sentencias C-467 de 2017; C-466 de 2017; C-437 de 2017; C-434 de 2017; C-409 de 2017 y C-723 de 2015.

39 “Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (…)”.

40 Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “la ley prohibirá toda discriminación”.

41 “[e]l principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”. Corte Constitucional; Sentencia C-156 de 2011.

42 Artículo 20. Reajuste del canon de arrendamiento. Cada doce (12) meses de ejecución del contrato bajo un mismo precio, el arrendador podrá incrementar el canon hasta en una

proporción que no sea superior al ciento por ciento (100%) del incremento que haya tenido el índice de precios al consumidor en el año calendario inmediatamente anterior a aquél en que deba efectuarse el reajuste del canon, siempre y cuando el nuevo canon no exceda lo previsto en el artículo 18 de la presente ley.

El arrendador que opte por incrementar el canon de arrendamiento, (sic) deberá informarle al arrendatario el monto del incremento y la fecha en que se hará efectivo, a través del servicio postal autorizado o mediante el mecanismo de notificación personal expresamente establecido en el contrato, so pena de ser inoponible al arrendatario. El pago por parte del arrendatario de un reajuste del canon, no le dará derecho a solicitar el reintegro, alegando la falta de la comunicación.

43 Artículo 6 del Decreto 579 de 2020.

44 En punto a este tema la Corte ha expuesto que "[l]a intervención del Estado en la economía corre por cuenta de distintos poderes públicos y se ejerce por medio de diferentes instrumentos. Un rol protagónico corresponde sin duda, al Congreso de la República, por medio de la expedición de leyes, bien sea que se trate específicamente de leyes de intervención económica (Arts. 150.21 y 334), como de otras leyes contempladas en el artículo 150 constitucional (por ejemplo, las leyes marco del numeral 19, o las leyes que versen sobre servicios públicos domiciliarios previstas en el numeral 23 de la misma disposición) o en general mediante el ejercicio de su potestad de configuración en materia económica. Pero la Constitución de 1991 también le confirió a la rama ejecutiva del poder público importantes competencias en la materia, no sólo mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, sino asignándole específicas atribuciones de inspección, vigilancia y control respecto de ciertas actividades o respecto de determinados agentes económicos. En conclusión, la Carta de 1991 tanto en su parte dogmática, como en su parte orgánica configuró un Estado con amplias facultades de intervención en la economía, las cuales se materializan mediante la actuación concatenada de los poderes públicos". Corte Constitucional, sentencia C-1041 de 2007.

45 Sentencia C-228 de 2010. "La Constitución establece cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica, al interés general y la responsabilidad social, de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales 'cuyo desarrollo confiere la Carta a las operaciones de mercado. Esta limitación se comprende, entonces, desde una doble perspectiva. En primer término, la necesidad de hacer compatible la iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado autorrestrinjan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores. De otro lado, los límites a la libertad económica justifican la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer "labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado…". Nótese que la intervención del Estado en la economía apunta a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales.

Por ende, dicha actividad estatal se enmarca no solo en la corrección de conductas, sino también en la participación pública en el mercado, destinada a la satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes… No obstante, tampoco resulta acertado concluir que el Estado puede intervenir en la economía de cualquier modo, bajo el argumento de cumplir con las finalidades antes planteadas. En contrario, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que esa intervención será compatible con los preceptos que dispongan la intervención del Estado en el mercado solo resultarán acordes con la Carta Política cuando esta "i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

46 Ibidem.

47 Cfr. Sentencias T-407 A de 2018, C-186 de 2011, C-738 de 2002 y T-668 de 2003.

48 Cfr. Art. 1495 del Código Civil.

49 Corte Constitucional, Sentencia T-668 de 2003.

50 Corte Constitucional, Sentencia T-407 A de 2018.

51 Ídem.

52 Cfr. Sentencia T-597 de 1995. Adicionalmente, el Código Civil establece en su artículo 1501 lo siguiente: "Cosas esenciales, accidentales y de la naturaleza de los contratos. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales".

53 Corte Constitucional, Sentencia C-782 de 2004.

54 Corte Constitucional, Sentencia C-318 de 2002.

55 Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 2002.

56 Corte Constitucional, Sentencia C-437 de 2017.

57 De acuerdo con la clasificación del artículo 43 de la Ley 1450 de 2011, que modifica el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y da sustento normativo a la clasificación contenida en el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015.

58 Cfr. Artículos 37 y ss. que regulan la comisión a autoridades judiciales y administrativa, así como los artículos 384 y 385 que regulan el proceso de restitución de inmueble arrendado, subarrendados y demás.

59 Artículo 38. Competencia. La Corte podrá comisionar a las demás autoridades judiciales. Los tribunales superiores y los jueces podrán comisionar a las autoridades judiciales de igual o de inferior categoría.

Podrá comisionarse a las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales o administrativas en lo que concierne a esa especialidad.

Cuando no se trate de recepción o práctica de pruebas podrá comisionarse a los alcaldes y demás funcionarios de policía, sin perjuicio del auxilio que deban prestar, en la forma señalada en el artículo anterior.

El comisionado deberá tener competencia en el lugar de la diligencia que se le delegue, pero cuando esta verse sobre inmuebles ubicados en distintas jurisdicciones territoriales podrá comisionarse a cualquiera de las mencionadas autoridades de dichos territorios, la que ejercerá competencia en ellos para tal efecto.

El comisionado que carezca de competencia territorial para la diligencia devolverá inmediatamente el despacho al comitente. La nulidad por falta de competencia territorial del comisionado podrá alegarse hasta el momento de iniciarse la práctica de la diligencia.

60 Artículo 22. Terminación por parte del arrendador. Son causales para que el arrendador pueda pedir unilateralmente la terminación del contrato, las siguientes:

1. La no cancelación por parte del arrendatario de las rentas y reajustes dentro del término estipulado en el contrato.

61 Corte Constitucional, Sentencia C-258 de 2013.

62 En relación con la garantía de igualdad en relación con el punto de partida como en el de llegada pueden verse la Sentencia C-371 de 2000.

63 Juan Carlos Arboleda Betancur, Edwin David Alegre Ángel, Carlos Javier Benítez Higuita, Harold Córdoba Palacios, Mónica Natalia Restrepo Londoño, María Adelaida Betancur Correa, Juan Guillermo Cruz Agudelo, Ángela María Zapata Hernández, Yudy Milena López Londoño, Edwin Alberto Mazo Tejada, Ángela patricia Londoño Tobón, Carlos Mario Mesa preciado, Wilson Darío Herrera Rojas, Julián D. Bedoya González, luz Irene Vélez Quiroz, Daniela Lafaurie Taborda, Karen Alejandra Eguis Cifuentes, Cristian Antonio Henao Plaza, Juan Gonzalo Pérez Carrasquilla, Claudia Cecilia Higuita Cadavid, Gustavo Adolfo Gutiérrez Figueroa, Sandra Cristina Restrepo Ramírez, Juan Manuel Paz Bermúdez, Wilber Mauricio Rivera García, John Abad Serna Henao, Sandra Del Carmen Valencia Bravo, Daniela Cardona Marín, Marcelo David Manco, Carolina Cardona Giraldo, Yenifer Tobón Gómez, , Eduardo Antonio Isaza, Ronald Andrés Zuleta Palacio, Johanna Andrea Raigoza Álvarez, , Diego Armando Cardona Cardona, , Diana Cristina Restrepo Villa, Alexander Vélez Rúa, , Daniel Máster Restrepo, Diana María Arango Graciano, Alba Leticia Aguirre Narvaez, Robinson Murillo Garcés, Astrid Biviana Yepes Quintero, Yimer Palacios Caicedo, Ana Lucia Chalarca Marulanda, Vanessa Ardila Álvarez, Fausto De Jesús Cedeño Canaval, Beatriz Eleida Rodríguez Cartagena, Beatriz Helena Quinchia Botero, Dora Elena Villegas Calle, Erica María

Hoyos Ortiz, José Abelardo Garcés Muñoz, Carmenza Quirós García, Víctor Alfonso Usme Ortiz, Cristian Andrés Gómez Ramos, Diana Katherine Calderón Valencia, Egidio Rentería Rentería, Fredy Alonso Henao Ríos, Tatiana Gaviria Sierra, Luz Dary Castaño López, Arley Espinosa Bedoya, Luz Patricia Patiño Patiño, Natalia Andrea Puerta Bedoya, Jhon Andrés Sánchez Agudelo, Sugey Daianna Vergara Cano, Lina María Murillo Gil, Olga Mestre Álvarez, Fabián Andrés Martínez Ruiz, Elmer Rentería Vivas, Jhon Walter Gaviria Zapata, Laura Carolina Escalante, Juliana Castaño Uribe, Andrés Felipe Garnica Benincore, Wbeimar Castañeda Osorio, , Omaira María Montes Atehortúa, Luís Alejandro Montañez Beltrán, Rigoberto Ortiz Cardona, Raúl Darío Bustamante, Margarita Ortiz Valencia, John Jaber Patiño Cardona, Lobsang David Ramos Mejía, Diego Alejandro Martínez Ardila, Juan Carlos Roche Álvarez, Luis Felipe Martínez Ardila, Josué Rafel Aguilar Quinto, Glindon Augusto Berrocal, Arbey Giraldo Ramírez, Mario Tamayo, Karime Ospina, Yury Alexandra Mazo Chavarría, John Walter Muñetón Moore, Andrés Felipe Agudelo, Claudia Yesenia Valencia González, Erika Montoya Valle, Oscar Enrique Navarro Serrano, Jefersson Marín Morales, Gladys Yaneth Zapata Londoño, Raimundo De Jesús Londoño Londoño, Karina Inés Lopera Graciano, Leidy Cristina Mejía Cadavid, Adriana María Estrada Mejía, Wilberto Theran Lopera, Jorge Eliecer Echavarría Zapata, Isabel Cristina Ochoa Merino, Dora Luz Mestre Álvarez, , Alba Rocío Muñoz Vásquez, Claudia Cristina Herrera Tobón, Ángela Patricia Patiño Benjumea, Vanessa Carolina Patiño Mendez, Juan Carlos Santacoloma, Ligia Rocío Villalobos Ortiz, Mónica Roldán Higuita, , Juan Felipe Ramírez Estrada, Leonardo Cardona.

64 Fernando Alarcón Rojas, Jorge Corredor Higuera, Daniela Amaya Castro y Magdalena Correa Henao, docentes investigadores, en su orden de los Departamento de Derecho Civil, Derecho Financiero y Bursátil, y Derecho Constitucional, en nombre del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita

65 Daniela Amaya Castro y Jessika Barragán López.

66 Categorías que sustentó en la Observación General N°4 U.N. Doc. E/1991/23, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

67 Jorge kenneth Burbano Villamarín y Jenner Alonso Tobar Torres.

68 Por el cual se adicionan los Decretos 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de causales de terminación anticipada de la cobertura de tasa de interés otorgada a deudores de crédito de vivienda y locatarios en operaciones de leasing habitacional.

69 Albert Trillos Navarro, Alejandra Calderón Mahecha, Carlos Alberto Aguirre Pérez, Jeinny Dayana Bravo Puerto, Sergio Pulido Jiménez, Oscar Andrés Rodríguez Velásquez y Oscar Mateo Ramírez Vargas.

70 Laura Castaño Echeverri y Miguel Lozano Salazar.

71 Juan Fernando Giraldo Naufal.

72 Claudia Rocío Guerrero Fagua e Isabella del Rosario Narváez Corral.

73 El respectivo término de fijación en lista corrió entre el 28 de abril y el 5 de mayo de 2020 (https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/fijaciones/?mes=30/04/2020).

Con posterioridad a la última fecha se recibieron las siguientes intervenciones ciudadanas: (i) Antonio Martín López Pidió la exequibilidad condicionada del artículo 7° del decreto sometido a control, a fin de que, en cuanto expresa que "el pago de las cuotas de administración de zonas comunes podrá realizarse en cualquier momento de cada mes sin intereses de mora, penalidad o sanción alguna proveniente de la ley o acuerdos entre las partes", se entienda que no se producirán las referidas consecuencias entre el 15 de marzo y el 30 de junio de 2020, dado que la lectura actual admite la equivocada comprensión según la cual se producirán intereses, penalidades y sanciones luego de finalizado cada uno de los respectivos meses, sin que se verifique el pago. Pidió que esta misma consideración se hiciera extensiva frente a las cuotas extraordinarias de administración frente a las cuales el decreto guardó silencio, pues el fin de la normativa es librar de esos gravámenes adicionales al deudor como medida de alivio en razón de la consabida emergencia nacional; (ii) la Universidad de los Andes, a través de Laura Ureña, Juan Diego Trujillo, Juan Guillermo Méndez, Bernardo Cárdenas, Valeria Gómez, Valentina Márquez, Nicolás Restrepo, Paula Carvajal, Andrés Muriel, Santiago Rojas, Ana María Giraldo, Juan Pablo Quiñones, Juan Pablo Torrente, Juan David Díaz, Giovany Salas, Ariana Gutiérrez, Adriana Suárez, Santiago Sánchez y Antonia Celis, presentó una relación de los contenidos normativos del decreto, y señaló que cumplen las condiciones materiales de constitucionalidad derivados del Estado de Emergencia, especialmente el de "no discriminación", debido a que sus lineamientos benefician a ambos extremos de la relación contractual por igual, reconociendo su mutua vulnerabilidad. Adicionalmente, advirtió que los arrendadores no quedaron desprotegidos, ya que los inquilinos que estén en las condiciones de hacerlo deberán seguir cumpliendo con su obligación; y los que no, llegar a acuerdos de pago, bajo claras consecuencias ante el fracaso de la negociación; (iii) el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, a través de Vivian Newman Pont, agradeció la oportunidad de participar en el proceso de la referencia y señaló que, "en las circunstancias actuales", no contaba con la capacidad para participar y, (iv) las Autoridades de los resguardos del pueblo Yukpa Jaime Luis Olivella Márquez, Gobernador del Cabildo del Resguardo El Rosario, Bella Vista Yukatan del Municipio de la Paz, Serranía del Perijá; Alfredo Peña Franco, Gobernador del Cabildo del resguardo Iroka del Municipio de Agustín Codazzi, Serranía del Perijá; Esneda Saavedra Restrepo, Gobernadora del Cabildo del Resguardo Sokorpa del Municipio de Becerril del Campo, Serranía del Perijá; Emilio Ovalle Martínez, Gobernador del Cabildo del Resguardo Menkwe, Mishaya, La Pista del Municipio de Agustín Codazzi, Serranía del Perijá; Alirio Ovalle Reyes Gobernador del Cabildo del Resguardo Caño Padilla del Municipio de La Paz, Serranía del Perijá; y Andrés Vence Villar, Gobernador del Cabildo del Resguardo La Laguna, Cinco Caminos, El Coso del Municipio de La Paz, Serranía del Perijá deprecaron la inconstitucionalidad de varios de los decretos dictados en el marco de la emergencia sanitaria y emergencia económica, social y ecológica73, incluido el Decreto 579 de 2020; o en subsidio, declarar su exequibilidad condicionada a la existencia de acciones concretas en beneficio suyo y de todos los pueblos indígenas en Colombia.//En tal sentido, se refirieron a medidas con enfoque diferencial étnico durante toda la pandemia y con cobertura universal, tales como: (a) ayudas alimentarias; (b) recursos para las IPS indígenas; (c) vinculación a los

programas sociales del Estado – Familias en Acción, Protección al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción, devolución del IVA, Ingreso Solidario, etcétera–; (d) priorización de actividades y proyectos PEDT73 en armonía con lo dispuesto para ese tipo de regiones; (v) recursos para la construcción inmediata de los centros de salud planificados –4 en del pueblo Yukpa y 1 del Wiwa en la Sierra Nevada de Santa Marta–; (e) proyectos de OCAD de los diferentes niveles territoriales de agua potable, saneamiento básico, sistemas de energías limpias, vías terciarias y proyectos de autonomía alimentaría, con cargo al Sistema General de Regalías; (f) consultas previas, acordes con los estándares internacionales y los de la sentencia SU-123 de 2018, ante futuras reformas tanto a dicho Sistema como a las leyes en asuntos minero-energéticos.//Explican que las normas expedidas en el marco del Estado de Excepción resultan discriminatorias al no contener las acciones afirmativas que requieren las comunidades que representan y los pueblos indígenas en general, cuya vulnerabilidad ha sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia constitucional73, cuyo desconocimiento tiene en la indigencia a más de 2800 integrantes del pueblo Yukpa dispersos por todo el país, bajo la mirada indiferente del Estado.//Señalan que el COVID-19 los afecta de forma dramática y mayormente intensificada, por su agravada condición de desplazados por la violencia, con amplias necesidades básicas insatisfechas, en condiciones de pobreza extrema, discriminados, hacinados y en medio de condiciones insalubres, según un informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos. Además, sostienen que el nomadismo Yupka, supone un poderoso factor de propagación del virus//Reprochan de manera especial que el Gobierno esté “legislando para una sola Colombia, para la Colombia urbana, para la bancarizada, para el sistema financiero, para la Colombia que tiene mayores oportunidades”; máxime cuando, las más de cinco (5) peticiones de sus líderes indígenas ante los organismos del Estado en busca de seguridad, salud, ayudas alimentarias y demás necesidades en medio de la pandemia han sido ignoradas; situación que los atemoriza y obliga a pensar que, si no hay una acción inmediata y coordinada, su etnia desaparecerá.//Insisten en que a pesar de que la justificación de los decretos está en ayudar a los más pobres y vulnerables, no estuvieron ni están dirigidos a atender al pueblo indígena Yukpa y a los pueblos indígenas en Colombia; circunstancia que atribuyen a motivos de odio, discriminación y racismo, y que califican como gravemente violatoria de los Derechos Humanos, especialmente, la vida, la salud y la supervivencia tratados y convenios internacionales sobre la materia que se integran al Bloque de Constitucionalidad.