



COMUNICADO

31

Agosto 29 de 2023

Sentencia C-331/23
M.P. Diana Fajardo Rivera
Expediente: 15123

LA CORTE RECONOCE LA DESCONEXIÓN LABORAL COMO DERECHO HUMANO DE TODOS LOS TRABAJADORES, ENTRE ELLOS LOS TRABAJADORES Y SERVIDORES PÚBLICOS DE DIRECCIÓN, CONFIANZA Y MANEJO

1. Norma demandada

"LEY 2191 de 2022

(enero 6)

**Diario Oficial No. 51.909 de 6
de enero de 2022**

**PODER PÚBLICO - RAMA
LEGISLATIVA**

**Por medio de la cual se Regula
la desconexión laboral - Ley
de Desconexión Laboral**

(...)

Artículo 6. Excepciones. No
estarán sujetos a lo dispuesto
en esta ley:

**a) Los trabajadores y
servidores públicos que
desempeñen cargos de**

**dirección, confianza y
manejo.**

- b) Aquellos que por la naturaleza de la actividad o función que desempeñan deban tener una disponibilidad permanente, entre ellos la fuerza pública y organismos de socorro.
- c) Situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, en los que se requiera cumplir deberes extra de colaboración con la empresa o la institución, cuando sean necesarios para la continuidad del servicio o para solucionar situaciones difíciles o de urgencia en la operación de la empresa o la institución, siempre que se justifique la inexistencia de otra alternativa viable.

2. Decisión



Declarar **EXEQUIBLE** el literal a) del artículo 6 de la Ley 2191 de 2022 en el entendido de que los trabajadores y servidores públicos que desempeñan cargos de dirección, confianza y manejo, tienen derecho a la desconexión laboral, la cual no estará atada al límite de la jornada laboral, pero sin que implique afectar el contenido mínimo del derecho fundamental al descanso. Para el efecto deberán atenderse criterios de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones y las condiciones propias de su vinculación laboral, atendiendo lo definido en la presente decisión.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió la demanda de inconstitucionalidad que se presentó contra el literal a) del artículo 6 de la Ley 2191 de 2022. Para los accionantes la medida que excluye del derecho a la desconexión a los trabajadores de dirección, confianza y manejo, vulnera el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, particularmente el descanso, el tiempo libre, la conciliación de la vida familiar con la laboral, la salud y la intimidad, así como el principio de igualdad de trato.

Previo a definir de fondo, la Sala Plena analizó si se configuró la cosa juzgada constitucional. Refirió que en la Sentencia C-372 de 1998¹ se declaró la constitucionalidad del literal a) del artículo 162 del Código Sustantivo del Trabajo en el que se excepciona de jornada ordinaria laboral a los trabajadores privados que ejercen labores de dirección confianza y manejo. Explicó que en esta oportunidad la disposición regula otro derecho, el de desconexión laboral y que, al no tratarse de la misma norma jurídica, ni ser el mismo contexto normativo, no es posible declarar la cosa juzgada material.

A continuación, fijó el problema jurídico en definir si la exclusión del derecho a la desconexión de los trabajadores y servidores públicos que ejercen actividades de dirección, confianza y manejo, vulnera el trabajo en condiciones dignas y justas, particularmente el descanso, la intimidad, la salud y la conciliación de la vida familiar y personal con la laboral, así como la igualdad, frente a los demás trabajadores que sí gozan de dicha garantía.

¹ M.P. Fabio Morón Díaz. SV. José Gregorio Hernández Galindo.

Para resolver ese interrogante, la Sala Plena señaló las reglas sobre el trabajo en condiciones dignas y justas, específicamente su contenido, y estándar de protección, reflexionó sobre el significado del tiempo de vida, de trabajo, y de descanso. Explicó, sobre este último, que una nueva aproximación de esta garantía, comprende las limitaciones físicas y mentales del cuerpo, así como la realización del ser humano más allá del trabajo, de manera que si bien inicialmente se definió el derecho al descanso como reposo, que permite la reposición de energía, era necesario resignificarlo como un espacio autónomo, libre, en el que las personas deciden qué hacer o no con el tiempo de su vida fuera de la actividad laboral. Esta consideración además la consideró inmanente al propio concepto de dignidad humana, de vivir bien y como se quiere.

La Corte distinguió los conceptos de jornada, disponibilidad, descanso y desconexión y a partir del precedente constitucional, refirió que el estándar mínimo de protección del descanso es que este se garantice de forma diaria, semanal y anual, y que la disponibilidad a la que están sometidos algunos trabajadores, como los de dirección y confianza, no implica permanecer de manera indefinida e ininterrumpida bajo el poder subordinante, dado que nada justifica que una relación jurídica habilite esa invasión del espacio íntimo.

Explicó que el derecho al descanso está atado al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo, y que la desconexión adiciona el no ser contactado, a través de ningún medio o herramienta, ni formularse órdenes o requerimientos fuera del tiempo previsto para su desarrollo, por lo que se constituye en un derecho humano laboral autónomo, que aplica a todas las y los trabajadores y que permite la conciliación de su vida laboral con la personal y la familiar.

A continuación, otorgó alcance a la disposición demandada, y realizó un juicio de ponderación. Estableció que si la bien restricción, a los trabajadores de dirección, confianza y manejo de contar con la garantía de desconexión laboral perseguía una finalidad constitucional legítima e imperiosa, en tanto se busca que un tipo de actividades determinantes en el empleo público y en el privado, permitan el correcto funcionamiento de las entidades y empresas, comprendió que esa restricción no era razonable y proporcional, en tanto existe un núcleo irreducible del derecho al descanso, que protege a todas las personas, independientemente del lugar que ocupen dentro de la organización del trabajo, para que se realicen más allá de él.

Con fundamento en tales consideraciones, la Sala estableció que el literal a) del artículo 6 de la Ley 2191 de 2022 es constitucional, en el entendido de que los trabajadores y servidores públicos que desempeñan cargos de dirección, confianza y manejo, tienen derecho a la desconexión laboral, la cual no estará atada al límite de la jornada laboral, pero sin que implique afectar el contenido mínimo del derecho fundamental al descanso. Para el efecto deberán atenderse criterios de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones y las condiciones propias de su vinculación laboral, atendiendo lo definido en la parte considerativa de la decisión.

4. Reservas de aclaración voto

La magistrada **PAOLA ANDREA MENESES** y los magistrados **ALEJANDRO LINARES, JUAN CARLOS CORTÉS, ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

Sentencia C-332/23

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente: D-15.144

LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE NORMA DE LA LEY DE PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO QUE EXCLUÍA LA POSIBILIDAD DE QUE LAS CARGAS INDUSTRIALES FUESEN DECLARADAS PARTE DEL PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO, POR CUANTO ES CONTRARIA AL MANDATO DE PROTECCIÓN ESPECIAL QUE LA CONSTITUCIÓN RECONOCE A LA CULTURA COMO DERECHO HUMANO Y AL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

1. Norma demandada

"Ley 1675 de 2013

(julio 30)²

*Por medio de la cual se
reglamentan los artículos 63,70
y 72 de la Constitución Política
en lo relativo al Patrimonio
Cultural Sumergido".*

El Congreso de Colombia,

Decreta

CAPÍTULO I

Definiciones

² Diario Oficial No. 48.867 del 30 de julio de 2013.

(...)

“Artículo 3°. Criterios aplicables al Patrimonio Cultural Sumergido. Para efectos de la presente ley, se aplicarán los siguientes criterios:

“Representatividad: Cualidad de un bien o conjunto de bienes, por la que resultan significativos para el conocimiento y valoración de particulares trayectorias y prácticas socioculturales que hacen parte del proceso de conformación de la nacionalidad colombiana, en su contexto mundial.

“Singularidad: Cualidad de un bien o conjunto de bienes, que los hace únicos o escasos en relación con los demás bienes conocidos, relacionados con las particulares trayectorias y prácticas socioculturales, de las cuales dichos bienes son representativos.

“Repetición: Cualidad de un bien o conjunto de bienes muebles por la cual resultan similares, dadas sus características, su condición seriada y por tener valor de cambio o fiscal, tales como monedas, lingotes de oro y plata o piedras preciosas en bruto.

“Estado de conservación: Grado de integridad de las condiciones físicas de los

materiales, formas y contenidos originales que caracterizan a un bien o conjunto de bienes muebles e inmuebles, incluidos los contextos espaciales en los que se encuentran.

“Importancia científica y cultural: Potencial que ofrece un bien, o conjunto de bienes muebles o inmuebles, de aportar al mejor conocimiento histórico, científico y cultural de particulares trayectorias y prácticas socioculturales que hacen parte del proceso de conformación de la nacionalidad colombiana, en su contexto mundial.

“De acuerdo con los anteriores criterios y lo establecido en el artículo 2° no se considerarán Patrimonio Cultural Sumergido:

“1. Numeral declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-264 de 2014. Las cargas comerciales constituidas por materiales en su estado bruto, cualquiera sea su origen, tales como perlas, corales, piedras preciosas y semipreciosas, arenas y maderas.

“2. Numeral declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-264 de 2014. Los bienes muebles seriados que hubiesen tenido valor de cambio o fiscal tales como monedas y lingotes.

“3. Las cargas industriales.”

2. Decisión

ÚNICO. Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “[d]e acuerdo con los anteriores criterios y lo establecido en el artículo 2° no se considerarán Patrimonio Cultural Sumergido:” y “3. Las cargas industriales”, contenidas en el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013, que establecía un mandato general de acuerdo con el cual las cargas industriales no serían consideradas como parte del patrimonio cultural sumergido. El accionante advirtió que ello daba lugar a una vulneración del artículo 72 de la Constitución, por cuanto producía una desprotección del patrimonio cultural de la Nación, en el sentido en que la Corte Constitucional lo había considerado en la Sentencia C-264 de 2014 cuando declaró inexecutable los numerales 1 y 2 del mismo artículo 3 demandado que excluía a las cargas comerciales y a los bienes muebles seriados que hubiesen tenido valor de cambio o fiscal.

Al respecto, la Corte consideró necesario, inicialmente, integrar la unidad normativa para valorar, además del numeral 3 que se refería a las cargas industriales, el encabezado del artículo 3 que consagraba: “De acuerdo con los anteriores criterios y lo establecido en el artículo 2° no se considerarán Patrimonio Cultural Sumergido:”. Lo anterior, por cuanto la decisión que podría adoptar la Corte de eventual inexecutable del numeral 3 demandado, dejaría sin utilidad dicho encabezado, ya que la Corte había declarado inexecutable de la disposición en cuestión los otros numerales que el Legislador había previsto como exclusiones expresas del patrimonio cultural sumergido.

Con fundamento en lo anterior, la Corporación destacó la reiterada jurisprudencia constitucional en torno al carácter de derecho humano que tiene la cultura, que se concibe como un pilar fundamental de la Constitución Política de 1991, de la cual se impone en cabeza del Estado la obligación de promoverla, preservarla y garantizarla. Una de las manifestaciones de protección de las riquezas culturales es precisamente el patrimonio cultural de la Nación, del cual hace parte el patrimonio arqueológico de la Nación. Bajo este panorama, la Sala Plena recordó que el Legislador, por medio de la Ley 1675 de 2013, dispuso que el patrimonio cultural sumergido es un tipo de patrimonio arqueológico, que tiene como finalidad

preservar y conservar los rastros de la existencia humana con relevancia cultural e histórica que hayan estado parcial o totalmente sumergidos por al menos 100 años como consecuencia de un naufragio, hundimiento, inmersión o echazón.

La Sala explicó que la jurisprudencia ha sido enfática en la libertad de configuración normativa para que el legislador regule cómo el Estado va a concretar esta obligación de preservación y conservación de la cultura, dentro de la cual puede, si así lo considera, determinar reglas para guiar la identificación de los bienes materiales o inmateriales que estarán cobijados por el patrimonio cultural de la Nación. No obstante, tal como lo destacó la Corte en la Sentencia C-264 de 2014, el Congreso excede su facultad de configuración cuando excluye por derecho unos bienes que, dependiendo de un contexto específico, podrían tener una relevancia histórica, cultural y arqueológica.

Así, la Corte verificó que las cargas industriales son materiales u objetos derivados de transformaciones industriales de materias primas que se asocian a la categoría del patrimonio industrial, que si bien se distinguen de las cargas comerciales que corresponden a materiales en estado bruto y de los bienes muebles seriados con valor de cambio o fiscal, podrían ser relevantes en el estudio de la memoria e historia, particularmente, de los procesos de producción industrial, comercial y económicos. De ahí que, concluyó que admitir una limitación general del patrimonio cultural -como la que contiene el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013-, transgrede el mandato de protección constitucional del artículo 72 de la Constitución. A efectos de proteger esos bienes que podrían ser relevantes para la humanidad, debe ser una autoridad pública que con carácter técnico o científico que hubiese determinado la ley, en este caso, el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, el que analice el objeto en el contexto de ambiente, entorno y estructura en que se encuentran sumergidas a fin de declarar si ellas constituyen o no patrimonio cultural sumergido.

4. Reserva de voto

La magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** reservó la posibilidad de aclarar su voto respecto de esta decisión.

Sentencia C-333/23

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Expediente: D-15152

LA CORTE SE INHIBIÓ DE PRONUNCIARSE SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA DEMANDADA POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

1. Norma demandada

LEY 1232 DE 2008

(julio 17)

Diario Oficial No. 47.053
de 17 de julio de 2008

Por la cual se modifica la Ley
82 de 1993, Ley Mujer
Cabeza de Familia y se
dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE
COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 2o de
la Ley 82 de 1993 quedará así:

Artículo 2o. Jefatura
femenina de hogar. Para los
efectos de la presente ley, la
Jefatura Femenina de Hogar,
es una categoría social de los
hogares, derivada de los
cambios sociodemográficos,
económicos, culturales y de
las relaciones de género que
se han producido en la
estructura familiar, en las
subjetividades,
representaciones e
identidades de las mujeres
que redefinen su posición y
condición en los procesos de
reproducción y producción
social, que es objeto de

políticas públicas en las que
participan instituciones
estatales, privadas y sectores
de la sociedad civil.

En concordancia con lo
anterior, es Mujer Cabeza de
Familia, quien siendo soltera o
casada, ejerce la jefatura
femenina de hogar y tiene
bajo su cargo, afectiva,
económica o socialmente,
en forma permanente, hijos
menores propios u otras
personas incapaces o
incapacitadas para trabajar,
ya sea por ausencia
permanente o incapacidad
física, sensorial, síquica o
moral del cónyuge o
compañero permanente o
deficiencia sustancial de
ayuda de los demás
miembros del núcleo familiar.

**PARÁGRAFO. La condición de
Mujer Cabeza de Familia y la
cesación de la misma, desde
el momento en que ocurra el
respectivo evento, deberá ser
declarada ante notario por
cada una de ellas,
expresando las
circunstancias básicas del
respectivo caso y sin que por
este concepto se causen
emolumentos notariales a su
cargo.**

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo 2 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 1232 de 2008, por el presunto desconocimiento del derecho a la igualdad y el principio de no regresividad, por las razones expuestas.

3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 2 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 1232 de 2008, en la que se argumentó que dicha norma desconocía el derecho a la igualdad y el principio de no regresividad.

Explicaron los demandantes que la norma acusada desconocía, por un lado, los artículos 1, 2, 13 y 334 de la Constitución por cuanto, a su juicio, “igualó las condiciones de las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos en relación con las mujeres cabeza de familia de medianos y altos ingresos, dejándolas en desprotección para el acceso a los bienes limitados que puede ofrecer el Estado”. Por otro lado, los artículos 2.1, 2.2, 4 y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales vía el artículo 93 de la Constitución Política, por desconocer el principio de progresividad y no regresividad “en la medida que [la norma demandada] reduce el ámbito de protección e incrementa los costos de acceso a los DESC para mujeres cabeza de familia de menores recursos, en favor de aquellas de altos y medianos ingresos”, pues “la modificación en los sujetos de acceso tuvo implicaciones sobre los mínimos intangibles de los derechos de educación, salud, vivienda y trabajo que protege la Ley 82 de 1993”.

La Sala Plena concluyó que ninguno de los cargos se fundó en razones ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, por lo que la demanda incumplió la carga mínima de argumentación que resulta indispensable para adelantar el control de constitucionalidad.

En efecto, el cargo por vulneración del derecho a la igualdad incumplió los requisitos de (i) certeza, porque los argumentos no recaen sobre una proposición jurídica real y existente sino sobre una deducida por los actores

con base en la cual, la norma demandada “puso a las mujeres cabeza de familia a competir directamente entre ellas para los beneficios, sin tener en consideración su necesidad o situación de desprotección adicional, como lo es tener bajos ingresos económicos para el soporte de una familia”, cuando en realidad esta se limita a indicar que la condición de mujer cabeza de familia y la cesación de la misma debe ser declarada ante notario

De (ii) especificidad, porque los argumentos no definen la manera cómo la norma acusada desconoce la Carta Política. Si bien los demandantes afirman que el modelo constitucional colombiano “supone que las autoridades están obligadas a proveer medios para corregir las visibles desigualdades sociales de nuestro país, para facilitar la inclusión y participación de los débiles”, lo cierto es que no especifican cómo se estaría vulnerando dicho mandato en tanto se limitan a indicar el contenido de los preceptos constitucionales que consideran vulnerados.

De (iii) pertinencia, porque el reproche formulado no es de naturaleza constitucional sino que es la expresión de puntos de vista subjetivos sobre las consecuencias de la aplicación de la norma en tanto no les parece “constitucionalmente viable, a la luz del derecho de la igualdad, entender el inciso 2º del artículo 43 como un mandato homogeneizante, destinado a convertir su texto en ejemplo de igualdad formal que trate a todas las mujeres cabeza de familia como un universo idéntico, impersonal y uniforme”; y (iv) suficiencia, porque los argumentos no logran despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma. Adicionalmente, no se cumple con la especial carga argumentativa cuando se alega vulneración del derecho a la igualdad porque no identifica un trato presuntamente discriminatorio ni explica por qué resultaría injustificado.

A su turno, el cargo por vulneración del principio de no regresividad carece de (i) pertinencia porque los argumentos se formulan a partir de consideraciones de conveniencia que exponen puntos de vista subjetivos como que la norma “supuso igualar en competencia directa a las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos con aquellas de altos y medianos ingresos, a efectos del acceso a los beneficios de la Ley, sin ninguna medida complementaria que mantuviera alguna protección para el grupo más vulnerable”. Para la Sala, este tipo de argumentos son impertinentes en tanto resultan de escenarios hipotéticos sobre los posibles problemas de aplicación de la norma y carecen de sustento necesario para demostrar

que, en efecto, el acceso a la oferta institucional por parte de las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos se hubiere visto limitado con ocasión de la modificación de la norma, máxime cuando es en la reglamentación de los programas sociales -y no en la norma que define el concepto de jefatura femenina- donde se establecen los requisitos para ser beneficiarios de aquellos. En consecuencia, tampoco cumple el requisito de (ii) suficiencia porque el cargo no logra desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal.

De ahí que la Corporación encontró que debía declararse inhibida de adoptar un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Sentencia C-334/23

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expedientes: D-15.133

POR EL CARGO ANALIZADO, LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLE LA NORMA QUE LE ATRIBUYE AL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO LA FACULTAD DE DIRIMIR LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE LAS SECCIONES DE DICHA CORPORACIÓN

1. Norma demandada

El texto que enuncia la norma demandada es el contenido en el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011, cuyo texto, en subrayas, es el siguiente:

“LEY 1437 DE 2011

(enero 218)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El Congreso de Colombia,

Decreta

(...)

ARTÍCULO 110.
INTEGRACIÓN DE LA
SALA DE LO
CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) secciones,

cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera:

La Sección Primera, por cuatro (4) Magistrados.

La Sección Segunda se dividirá en dos (2) subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados.

La Sección Tercera se dividirá en tres (3) subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados.

La Sección Cuarta, por cuatro (4) Magistrados, y

La Sección Quinta, por cuatro (4) Magistrados.

Sin perjuicio de las específicas

competencias que atribuya la ley, el Reglamento de la Corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada sección y a las respectivas subsecciones.

PARÁGRAFO. Es atribución del Presidente del Consejo de Estado, resolver los conflictos de competencia entre las secciones de la Sala de lo Contencioso de la Corporación."

2. Decisión

Por el cargo analizado, declarar **EXEQUIBLE** la norma enunciada en el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011, “[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional estudiar una demanda de inconstitucionalidad dirigida en contra del párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011. El actor sostuvo que esta norma era incompatible con lo previsto en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política y en el artículo 37 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Lo anterior, por cuanto, a su juicio, una ley ordinaria no podía modificar lo regulado en una ley estatutaria, cuando la materia objeto de regulación tiene reserva de ley estatutaria.

Para argumentar su cargo, el actor puso de presente, de una parte, que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia atribuye a la Sala de lo Contencioso Administrativo la competencia para resolver los conflictos de competencia que se suscitan entre las secciones de dicha sala; y, de otra, que la norma demandada atribuye dicha competencia al presidente del Consejo de Estado.

En vista de las anteriores circunstancias, el actor afirmó que la norma demandada modificó lo previsto en una ley estatutaria, lo que considera no puede hacerse por medio de una ley ordinaria, sin quebrantar la Constitución. Esto, porque la ley ordinaria no está sometida en su proceso de formación a los requisitos especiales y más estrictos de una ley estatutaria y, además, no puede ser contraria a lo que está previsto en normas de rango estatutario, como ocurre, a su juicio, en este caso.

Luego de establecer que la demanda tenía aptitud sustancial y que el juicio de constitucionalidad era viable, la Sala Plena procedió a analizar el cargo planteado, valga decir, si la norma demandada era o no compatible con las normas superiores que se señalaron en la demanda como infringidas.

Para adelantar este análisis, la Sala estudió la reserva de ley estatutaria; la regulación estatutaria de la administración de justicia; y la naturaleza de la norma que atribuye competencias, entre ellas las relacionadas con dirimir conflictos de competencia.

Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, la Corporación concluyó que la norma demandada no es incompatible con lo previsto en los artículos 152 y 153 de la Constitución, en la medida en que la norma que atribuye competencia para dirimir conflictos de competencias no tiene la naturaleza de ley estatutaria.

A esta conclusión llegó a partir de lo que ha sido su jurisprudencia sobre este asunto, en la cual ha considerado que la atribución de competencias no es una materia que tenga reserva de ley estatutaria, dado que no se trata de un elemento estructural del funcionamiento de la administración de justicia y, en particular, de la Rama Judicial. Por este motivo, descartó que la norma contenida en el artículo 37 de la Ley 270 de 1996, modificada por la Ley 1285 de 2008, sea de naturaleza estatutaria, pese a formar parte de una ley estatutaria, sino que señaló que se trata de una norma ordinaria que bien puede ser modificada por otra norma ordinaria como lo es el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011 que contiene el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. Reservas de aclaración de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **PAOLA MENESES MOSQUERA** y los magistrados **JUAN CARLOS CORTÉS**, **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

Sentencia SU-335/23
M.P. Diana Fajardo Rivera
Expediente: T-8.590.904

CORTE CONSTITUCIONAL CONFIRMÓ decisión de negar el amparo a una comunidad religiosa a la que el consejo de estado le readecuó el medio de control a controversias contractuales y declaró de oficio la caducidad

Antecedentes

Una comunidad religiosa es propietaria de cinco predios ubicados en varios municipios del Departamento de Casanare. En el año 2011 suscribió un contrato de arrendamiento con dicho Departamento por el término de cuatro meses, con el objeto que sobre esos cinco predios funcionaran colegios oficiales de educación pública.

Expirado el plazo contractual, las partes procedieron de mutuo acuerdo a suscribir el acta de liquidación bilateral del contrato estatal de

arrendamiento, en la cual se indicó que la ejecución del contrato fue del 100% y que se cumplió con el valor total del mismo. En dicha acta no se consignó ninguna salvedad relativa a obligaciones pendientes del negocio jurídico.

El Departamento de Casanare continuó utilizando los inmuebles para el objeto y la destinación inicialmente pactados, pero sin reconocer ninguna clase de remuneración. Por tal motivo, luego de varios requerimientos, la comunidad religiosa presentó solicitud de conciliación prejudicial que se declaró fallida, lo que motivó que presentara a finales del año 2014 demanda de reparación directa contra el Departamento de Casanare con base en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, para que fuera declarada la responsabilidad administrativa, extracontractual y patrimonial de dicha autoridad por ocupación temporal de los inmuebles. Adicionalmente, solicitó el reconocimiento de lucro cesante equivalente a los cánones de arrendamiento dejados de pagar y que se ordenara la restitución y/o hacer cesación de la ocupación temporal de hecho sobre los inmuebles.

El Tribunal Administrativo de Casanare conoció en primera instancia. Allí negó las excepciones de ineptitud de la demanda por escogencia indebida del medio de control y de caducidad del medio de control de reparación directa. Posteriormente, profirió sentencia declarando la responsabilidad patrimonial y administrativa del Departamento de Casanare por los perjuicios ocasionados con la ocupación temporal de los inmuebles propiedad de la comunidad religiosa. Por ello, condenó al pago de perjuicios y dispuso que la restitución de los inmuebles debía darse en un término de dos años a partir de la ejecutoria de esa decisión, para no afectar la prestación del servicio educativo en la región.

El fallo de primera instancia fue apelado por la parte demandada. Mediante Sentencia del 5 de marzo de 2021, la Sección Tercera - Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó ese fallo y declaró probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales. También condenó a la comunidad religiosa demandante al pago de las costas procesales en ambas instancias. Fundó su decisión en que el medio de control de reparación directa era improcedente en tanto, desde una lectura integral de la demanda, la controversia surgió del contrato de arrendamiento de los cinco predios.

Esa Subsección advirtió que la tenencia de los inmuebles luego de la terminación del contrato no configuró una ocupación de hecho, por lo que del negocio jurídico que existió entre las partes se derivó la obligación de la entidad territorial de restituir los inmuebles arrendados a la comunidad religiosa, incumplimiento que debe reclamarse a través del medio de

control de controversias contractuales porque surgía luego de la terminación del contrato de arrendamiento. Así, procedió a readecuar el medio de control al de controversias contractuales, y luego determinó que había operado la caducidad porque pasaron más de dos años siguientes a la firma del acta de liquidación bilateral del contrato estatal.

La comunidad religiosa controvirtió en sede de tutela la decisión del Consejo de Estado. Le atribuyó haber incurrido en *(i) desconocimiento del principio procesal de la cosa juzgada*, porque el análisis de procedencia del medio de control de reparación directa se definió en la audiencia inicial y esa etapa procesal concluyó con firmeza; *(ii) defecto sustantivo*, porque el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es inaplicable al caso en tanto el contrato de arrendamiento fue liquidado sin salvedades y en la demanda lo que se reclamaba era la indemnización de los perjuicios ocasionados por la ocupación temporal de los inmuebles, teniendo presente que la perturbación de la propiedad no había cesado.

(iii) Desconocimiento del precedente judicial del Consejo de Estado, por desconocer diferentes sentencias de esa corporación en torno a que *(a)* el contrato de arrendamiento se extingue al producirse la expiración del plazo y una vez liquidado el contrato por mutuo acuerdo, no se puede acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante el medio de control de controversias contractuales, a menos de que concurra un vicio del consentimiento o se hayan consignado salvedades, hipótesis que según la actora no se configuraron en este caso; *(b)* cuando finaliza una etapa procesal y el procedimiento queda saneado, no es posible reabrir ese debate porque se desconoce el principio de la cosa juzgada; y, *(c)* la caducidad de la reparación directa por ocupación temporal de inmuebles es de dos años contabilizados desde que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa dicha ocupación, lo cual en el presente caso no ha sucedido por ser continuada; *(iv) defecto por desconocimiento del precedente constitucional* fijado en la Sentencias C-622 de 2007, C-522 de 2009 y C-100 de 2019.

(v) Defecto por ausencia de motivación de la decisión judicial, toda vez que para la comunidad religiosa actora la providencia censurada no expuso las razones para separarse del precedente judicial; y *(vi) defecto por violación directa a la Constitución*, porque se desconocieron los derechos de acceso a la administración de justicia, tutela judicial efectiva y de propiedad, al despojarla del uso, goce y disposición de los bienes de los cuales es propietaria, sin estar obligada legalmente a soportar la carga pública de la ocupación que persiste y dejarla sin oportunidad de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Al resolver la acción de tutela, la Sección Segunda - Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó el amparo, y luego, la Sección Cuarta de esa misma Corporación confirmó la denegatoria de la tutela al estimar que no se configuró la cosa juzgada respecto de las excepciones previas y que era viable readecuar el medio de control al de controversias contractuales, encontrándose este caduco.

2. Decisión

PRIMERO. LEVANTAR el término de suspensión en el expediente de la referencia.

SEGUNDO. CONFIRMAR la Sentencia de segunda instancia tutelar proferida el 21 de octubre de 2021 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que a su vez confirmó la denegatoria de amparo que dictó el 29 de junio de 2021 la Sección Segunda Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela que promovió la Diócesis de Yopal contra la Sección Tercera Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

TERCERO. LIBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional fijó dos problemas jurídicos para resolver: ¿vulneró la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia que le asisten a la comunidad religiosa, al incurrir en defectos procedimental absoluto y desconocimiento del precedente constitucional, por violar el principio de la cosa juzgada judicial al readecuar oficiosamente el trámite del medio de control de reparación directa al de controversias contractuales, a pesar de que en la audiencia inicial quedó ejecutoriado el auto que negó la excepción previa de inepta demanda por escogencia indebida del medio de control?

¿Incurrió la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado en los defectos sustantivo, desconocimiento del precedente judicial, violación directa a la Constitución y decisión sin motivación, y por esa vía afectó los derechos constitucionales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y de propiedad de la accionante, al readecuar de oficio el trámite del medio de control de reparación directa por ocupación temporal de inmuebles al de controversias contractuales, aun cuando el contrato de arrendamiento suscrito entre la Diócesis de Yopal y el Departamento de

Casanare expiró por vencimiento del término contractual y fue liquidado sin salvedades por las partes?

Para resolver este caso, en un primer momento la Corte determinó que la solicitud de amparo cumplía con los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

Posteriormente, en un segundo momento, se ocupó de los siguientes temas: (i) reitero la jurisprudencia sobre la caracterización de las causales específicas de procedencia de la tutela contra providencia judicial que invocó la actora; (ii) se refirió al derecho de acceso a la administración de justicia, a partir de la tutela judicial efectiva y su relación con los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica; con especial enfoque en la interpretación de la demanda por parte del operador judicial; (iii) abordó la cláusula de responsabilidad patrimonial del Estado, para centrarse en la responsabilidad por ocupación de bienes inmuebles privados y el medio de control de reparación directa; y luego (iv) hizo mención al contrato de arrendamiento estatal y la obligación de restitución, así como a la liquidación del contrato de arrendamiento estatal, sus efectos y el medio de control de controversias contractuales.

En particular, sobre este último punto la Sala Plena señaló que (i) al expirar el plazo del contrato de arrendamiento estatal surge la obligación para el arrendatario de restituir la cosa arrendada, para lo cual el arrendador debe emprender las acciones legales y judiciales para hacerlo; (ii) el que el arrendatario continúe con la mera tenencia del inmueble arrendado no extiende el plazo contractual, ni lo convierte en ocupante de hecho en tanto la fuente que lo habilitó persiste mediante una obligación poscontractual que se debe cumplir; (iii) la anterior acción contractual (Art. 87, Código Contencioso Administrativo), hoy día instituida como el medio de control de controversias contractuales (Art. 141, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), es la vía idónea para solicitar el incumplimiento del contrato, los perjuicios y la consecuente restitución del bien inmueble, caso en el cual es viable aplicar las disposiciones del proceso de restitución de inmueble arrendado que contempla el régimen procesal civil en lo pertinente. Esto sobre todo aplica cuando el arrendador solicita que del incumplimiento se derive el pago de perjuicios; y, (iv) también es viable acudir al juez a solicitar que se declare la terminación del contrato por la expiración del plazo y la restitución del inmueble arrendado, sin pedir perjuicios ni derivar incumplimientos, en tanto la obligación de restitución persista.

Adicionalmente precisó que, si las pretensiones y la *causa petendi* (*causa de pedir*) están ligadas a una controversia contractual que surge del

contrato de arrendamiento estatal, necesariamente el asunto debe vincularse al ejercicio del medio de control de controversias contractuales.

A partir de lo anterior, la Corporación resolvió el caso concreto. Para dar solución al primer problema jurídico en comento, la Sala Plena concluyó que los defectos procedimental absoluto y desconocimiento del precedente constitucional no se configuraron en la decisión cuestionada, por cuanto (i) el principio procesal de la cosa juzgada judicial no es predicable de autos que declaran no probadas las excepciones y la Subsección A accionada no había emitido decisión previa de fondo sobre la procedencia del medio de control escogido por la demandante; y, (ii) las sentencias de constitucionalidad que indicó la accionante como desconocidas, no constituyen un precedente obligatorio para el caso en tanto las disposiciones que allí se demandaron y la regla de decisión fijada no inciden en el análisis de la cosa juzgada judicial.

En cuanto al segundo problema jurídico esbozado, la Sala Plena consideró la decisión censurada no incurrió en los defectos sustantivo, desconocimiento del precedente judicial, decisión sin motivación y violación directa a la Constitución, porque (i) el medio de control de controversias contractuales previsto en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sí era aplicable al caso a partir de la interpretación razonable de la demanda que hizo la accionada; (ii) las sentencias del Consejo de Estado que la actora invocó como desconocidas, no constituyen un precedente judicial aplicable al caso; (iii) la decisión judicial que se cuestiona en tutela fue debidamente motivada; y (iv) la accionante no tan solo desaprovechó acciones relevantes, sino que cuenta aún con la oportunidad de acudir a la jurisdicción para posibilitar el restablecimiento pleno del derecho de propiedad que detenta sobre los inmuebles.

4. Aclaración y reserva de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró el voto. Por su parte, el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservó la posibilidad de aclarar el voto.

El magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo aclaró su voto respecto de la Sentencia SU-335 de 2023 porque, aunque comparte la decisión teniendo en cuenta los límites de la tutela contra decisiones judiciales de las altas cortes, estima necesario poner de presente que en este tipo de controversias no siempre resulta clara la elección del medio de control para reclamar prestaciones, servicios, suministros o perjuicios, cuando previamente ha existido un contrato estatal, por cuanto evidentemente no es posible pretender reclamar bajo el amparo del contrato tales

prestaciones, servicios o perjuicios. De hecho, la jurisprudencia contencioso administrativa ha recurrido a la figura de la acción in rem verso para tales reclamaciones. Por lo tanto, aclaró que el juez contencioso administrativo debe ser particularmente riguroso en la evaluación del caso concreto para determinar si el medio de control elegido por el demandante corresponde al tipo de pretensiones formuladas y, en caso contrario, proceder a readecuar oficiosamente el trámite, lo que no ocurrió en el presente caso, quedando un cierto exceso en el rito procesal



DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia