

Sentencia C-041/21

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-
Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

Este Tribunal ha definido el alcance de los mínimos argumentativos requeridos en los siguientes términos: claridad, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender las pretensiones de la demanda y las justificaciones en las cuales se soportan; certeza, cuando la demanda se dirige contra un contenido material o un vicio de procedimiento real y existente y no deducidos por el accionante de manera subjetiva; especificidad, cuando se define o se muestra cómo la disposición demandada vulnera la Constitución; pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y suficiencia, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición demandada. Si las demandas incumplen cualquiera de los requisitos antes mencionados, la Corte deberá declararse inhibida, de manera que se deje abierta la posibilidad de que se vuelva a cuestionar la correspondencia entre las disposiciones acusadas y la Constitución.

Referencia: Expediente D-13702

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1º del artículo 3 del Decreto-Ley 2610 de 1979

Accionante: Diego Mauricio Higuera Jiménez

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de las atribuciones previstas en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política y agotado el procedimiento previsto en el Decreto Ley 2067 de 1991, decide la demanda presentada, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 40-6 de la Constitución, por el ciudadano Diego Mauricio Higuera Jiménez contra el parágrafo 1º del artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979.

La disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial, es del siguiente tenor (se subrayan y resaltan en negrilla los apartes demandados):

“DECRETO 2610 DE 1979

(octubre 26)

Diario Oficial No. 35.393 de 19 de noviembre de 1979

Por el cual se reforma la Ley 66 de 1968

El Presidente de la República en uso de las facultades constitucionales y en especial de las que le confiere el literal d) del artículo 10 de la Ley 61 de diciembre 15 de 1978 y oído el concepto, de la comisión parlamentaria

DECRETA: (...)

ARTICULO 3o. El artículo 3o. de la Ley 66 de 1968 quedara así:

Para desarrollar cualquiera de las actividades de que trata el Artículo lo. de este Decreto, los interesados deberán registrarse ante el Superintendente Bancario. El registro anterior se hará por una sola vez y se entenderá vigente hasta que el interesado solicite su cancelación o el Superintendente Bancario estime pertinente la procedencia de la cancelación por incumplir el vigilado las obligaciones derivadas de este Decreto.

Para obtener el registro de que trata el presente Artículo, el interesado deberá presentar ante el Superintendente Bancario la respectiva solicitud a la cual acompañará una declaración jurada donde conste su nombre y apellidos completos, nacionalidad, domicilio y

dirección precisa. Las personas jurídicas, acompañarán además las pruebas correspondientes de su existencia y representación legal.

Cualquier cambio en los datos presentados para obtener el registro deberá ser comunicado dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, a la Superintendencia Bancaria so pena de multa de dos mil pesos (\$2. 000.00) M/Cte., a cinco mil pesos (\$5.000.00) M/Cte., que impondrá el Superintendente Bancario a favor del Tesoro Nacional.

Para obtener la cancelación del registro, el interesado deberá elevar ante la Superintendencia Bancaria la respectiva solicitud acompañando a ella declaración jurada en la que indique el hecho de no estar adelantando ninguna actividad de aquellas a que se refiere el Artículo 2o. de este Decreto.

PARAGRAFO 1º. Todo aquel que haya solicitado y obtenido su registro ante la Superintendencia Bancaria está en la obligación de remitir en las fechas que señale el Superintendente Bancario el balance cortado a diciembre 31 del año anterior, en los formularios oficiales que para el efecto suministre la Superintendencia Bancaria. La no presentación oportuna del balance será sancionada por el Superintendente Bancario con multas de mil pesos (\$1.000.00) M/Cte, por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional.

PARÁGRAFO 2º. Para el cumplimiento de las funciones que por el presente Decreto y por la Ley 66 de 1968 se le encomiendan, además de las Oficinas Seccionales ya existentes, la Superintendencia Bancaria podrá crear otras cuando las necesidades lo exijan, determinándoles sus zonas de influencia.

Para su actuación, los Jefes de las Oficinas Seccionales tendrán la facultad de otorgar el registro de que trata este artículo, los permisos a que se refiere los artículos 4º y 5º de este Decreto y todas las demás que en adelante les atribuya la Superintendente Bancario”.

La disposición demandada parcialmente, modifica la Ley 66 de 1968 que regula, entre otras, las obligaciones que adquieren quienes se registren en calidad de enajenadores de inmuebles destinados a vivienda, entre las que se encuentra, so pena de multa, la remisión del balance con corte al 31 de diciembre del año anterior. Al respecto, el demandante

propone tres cargos de inconstitucionalidad:

2.1. Violación del artículo 29 de la Constitución y del correlativo “principio de legalidad de la sanción por aplicar normas que no expresan las multas”

El accionante sostiene que se desconoce el principio de legalidad porque la sanción contenida en el párrafo demandado -que se impondría como consecuencia de la omisión de remitir anualmente los estados financieros por parte de quienes hayan solicitado y obtenido su registro ante la Superintendencia Bancaria para adelantar actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda-, no está determinada. Lo anterior, porque “una norma que refiera las multas a favor de una superintendencia extinta por valor de mil pesos, y que eso signifique en la realidad jurídica, que se trata de una competencia del Distrito por multas de millones, viola el principio de legalidad y el debido proceso”. Explica que la disposición de la que hace parte la norma demandada sufrió una serie de modificaciones que la dejaron ausente de finalidad, máxime cuando “la subrogación de competencias de inspección y vigilancia no puede entenderse como una sesión directa de facultades sancionatorias, pues esto implicaría una sanción diferente a los [sic] expresado en la letra de la norma. Como actualmente lo aplica el Distrito de Bogotá”, pues “cualquier ciudadano que busque la normativa urbanística, encontrará como normas vigentes la ley 388 y el decreto ley 19 de 2012 y al consultar el artículo 3 en su párrafo encontrará que debe reportarse ante la Superintendencia bancaria (la cual no existe) y al incumplir la obligación será multado por otra entidad (el Distrito) que no se menciona en la ley sancionatoria”. En consecuencia, “se viola el debido proceso, por que [sic] aparece una suma en la norma demandada “de mil pesos (\$1.000.00)” pero no se sabe cuánto es realmente sino hasta que es indexada la multa, como lo hace la secretaria [sic] de hábitat actualmente”.

Sostiene que, en efecto, las modificaciones normativas referidas son “fuente de los problemas que se resaltan en la demanda, pues se confunde al usuario, se viola el deber de legalidad, publicidad, transparencia, lealtad, reserva legal y tipicidad frente a las sanciones, el usuario común no está en la capacidad ni obligación de reconstruir un compendio normativo tras tantos cambios”, situación que empeora cuando “se pide la simple entrega, pero no se realiza ninguna acción o verificación sobre los documentos entregados, pues la demás normativa no está vigente”.

2.2. Violación del artículo 15 de la Constitución por desproteger el derecho a la intimidad

El accionante indica que “el párrafo 1 del art 3 del decreto-ley 2610 de 1979 afecta la intimidad además de que es desproporcional puesto que no es ni razonable, ni necesario. Tras la derogatoria del decreto 78 de 1987, se extinguió el procedimiento del Artículo 2º. numeral 2. literal C, en el cual se verificaba si “posee el porcentaje de capital mínimo exigido por las autoridades distritales o municipales”. Desde ese entonces, no existe el mencionado procedimiento y por lo tanto se piden los documentos sin razón alguna. Respecto del derecho a la intimidad, este tiene varios ámbitos de aplicación como es el caso de la información sobre los balances financieros que cada año se presentan ante la Superintendencia Bancaria (ahora entidad municipal), lo cual es una extralimitación de la norma puesto que solicitar dichos datos vulnera la intimidad de las personas frente a sus relaciones económicas. La administración al solicitar esta información se está sobrepasando en la esfera de la intimidad, ya que no tiene un interés legítimo, superior, necesario que justifique la solicitud de un estado financiero”. Y agrega que “[l]igualmente existe una inconstitucionalidad sobreviviente a las exigencias de la Carta de 1991 al no haber políticas de manejo de datos, respeto del habeas data e intimidad en sus leyes estatutarias”.

Al efecto, propone adelantar un test de proporcionalidad para evaluar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida, pues, en su opinión, i) “presentar balances económicos anuales al Distrito y a los municipios no resulta idóneo para cumplir su fin de inspeccionar; ya que, una vez pedidos los balances financieros, los mismos se archivan y solo sirven para verificación frente a eventuales sanciones, pero los mismos no definen nada sobre la realización de actividades de enajenación y venta, al no realizarse operación o chequeo alguno sobre los documentos solicitados”; ii) “esta obligación de presentar los balances no es necesario [sic] por cuanto afecta el derecho fundamental a la intimidad sin justificación alguna y existen otros mecanismos para acceder a la información, como lo son las cámaras de comercio, los documentos de verificación exigidos por las curadurías, la ley 388 de 1997, y la ley anti trámites -decreto 19 de 2012”; y iii) “el hecho de realizar funciones de inspección y vigilancia en la enajenación de inmuebles, no conduce en nada tener dichos balances económicos puesto que al observar el decreto-ley 2610 de 1979 pretende es tener registro de datos de la constructora y no de los intercambios comerciales lo cual está amparado por la intimidad (art 15 C.N) y la norma acusada de inconstitucional no tiene fines tributarios, ni controles administrativos, ni efectos de responsabilidad, por lo que

no es proporcional que se exija los balances económicos, en consecuencia se debe declarar inexecutable el párrafo 1 del art 3 del decreto-ley 2610 de 1979”.

2.3. Violación del artículo 23 de la Constitución por exceso de ritual manifiesto

El demandante expuso que “[E]l párrafo 1 del art 3 del decreto-ley 2610 de 1979, se encuentra inmerso en un exceso ritual manifiesto, debido a que, al solicitar estados financieros sin existir necesidad, ni pertinencia, es un requisito que en caso de obviarlo genera una multa, siendo así desproporcionado y un exceso de ritualismo en dicho procedimiento”, además de que “vulnera el derecho a ser tratado con dignidad por la administración en desarrollo de los trámites que a ella respectan, este núcleo esencial del derecho de petición, según el cual debe solicitarse sólo la documentación necesaria, previa y pertinente a un asunto es vulnerado por la norma en comento, al solicitar información financiera, con el único objetivo de archivar la misma o multar a quienes no la entreguen”. Sostiene que la norma actualmente vigente para regular el tema “es el decreto 19 de 2012 (artículo 185), el cual nada dice de tramites [sic] sobre estados financieros. Por lo tanto, en la actualidad se piden por parte de los entes municipales los estados financieros, sin ningún motivo, pues las normas que establecían que [sic] y como [sic] evaluar los mismos han desaparecido del ordenamiento jurídico. Pedir documentación financiera, solo para archivar en estantes, es un claro ejemplo de sobrecargas irracionales contra el ciudadano (...)”.

En consecuencia, el demandante solicita, de manera principal, declarar la inconstitucionalidad del párrafo 1º del art 3 del decreto- ley 2610 de 1979, y de manera subsidiaria, declarar inconstitucional la expresión “será sancionada por el Superintendente Bancario con multas de mil pesos (\$1.000.00)” contenida en la misma disposición.

I. INTERVENCIONES

1. Secretaría Jurídica Distrital²

Solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada aun cuando los argumentos están dirigidos a advertir la ineptitud de la demanda.

Tras exponer el desarrollo normativo de las funciones de inspección, vigilancia y control de la enajenación y construcción de vivienda a cargo de las entidades territoriales, sostuvo que el cargo por la supuesta violación del principio de legalidad de la sanción por tratarse de una función radicada en cabeza de la Superintendencia Bancaria, hoy extinta, no es cierto porque la solicitud de los balances financieros “corresponde a una función propia de las entidades que ejercen inspección, vigilancia y control de las actividades bien sea comerciales, financieras, contables y para este caso las de enajenación y/o construcción de vivienda”, que hoy ejerce el Distrito Capital. Y a propósito de la indeterminación del valor de la multa contenido en la disposición demandada, advierte que la “actualización dineraria de las multas impuestas por esta entidad es totalmente ajustada a derecho”, en tanto “al aplicar la indexación de los valores de las sanciones, el ente de control ve materializada su facultad coercitiva para conminar a los administrados a cumplir con sus obligaciones”.

Sobre la supuesta violación del derecho a la intimidad, sostiene que la obligación de exigir los balances financieros contenida en el aparte demandado está constitucionalmente permitida a efectos del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la enajenación y construcción de vivienda. En consecuencia, se opone al test de proporcionalidad propuesto por el demandante, en tanto, i) “la idoneidad de lo establecido en la norma acusada encuentra su fundamento legal y constitucional en la importancia de tener un régimen aplicable a las personas naturales y/o jurídicas que desarrollan la actividad de enajenación y/o construcción de vivienda con el fin de garantizar la consecución de los fines esenciales del Estado”; ii) “resulta constitucional la obligación de presentar los balances financieros contenida en el aparte demandado, pues para efectos del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de vivienda la constitución así lo prevé”; y iii) “[E]l ejercicio del ius puniendi del Estado, cuyo objetivo es la persecución y sanción de las conductas que atentan contra los bienes jurídicos tutelados –en este caso la consecución de uno de los fines esenciales del Estado en materia de vivienda digna para sus ciudadanos– constituye razón suficiente para limitar el derecho a la intimidad, para la presentación de libros de contabilidad”.

Finalmente, en lo relacionado con el argumento referido al exceso de ritual manifiesto en el que supuestamente incurre el Distrito al solicitar la presentación de los estados financieros, sostiene que el cargo es inepto porque no establece “una posición objetiva entre el contenido de la norma que se acusa y las disposiciones de la Constitución Política”, pues funda su

“reproche de constitucionalidad bajo supuestos legales como lo son “el art 13 literal b de la ley 12 de 1986, decreto 497 de 1987, la ley 388 de 1997 y la ley 962 de 2005 (SIC)”.

1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio³

Solicitó declarar la inhibición “en la medida en que para el caso de la norma demandada se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto, ya que tácitamente el artículo demandado fue derogado por la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y otras disposiciones normativas”. Por tanto, “la exigencia de la presentación de balances de la norma demandada solo recaía en cabeza de la Superintendencia Bancaria, como titular de la competencia otorgada por el Decreto Ley 2610 de 1979, que posteriormente perdió por la atribución de la facultad que le otorgó la Constitución a los Concejos Municipales. Así las cosas, no se puede predicar la vulneración de la Carta Política de una norma cuando la misma carece de efectos jurídicos, así como tampoco se puede por parte de las entidades que actualmente ejercen las funciones de enajenación, solicitar la información consignada en el parágrafo demandado, toda vez que ellas no pueden ejercer las mismas facultades sancionatorias que el Decreto Ley exige, porque estas facultades deben estar expresamente otorgadas y no son sujeto de analogías ni de interpretación legal, so pena de estar viciadas por ilegalidad, mas no por un vicio de constitucionalidad, como con la presente demanda se pretende”.

1. Superintendencia de Notariado y Registro⁴

La jefe de la Oficina Asesora Jurídica informó sobre su decisión de no intervenir en el presente proceso “como quiera que considera que las normas demandadas, esto es, el artículo 3 Parágrafo 1° del Decreto 2610 de 1979, si bien consagran herramientas de gran importancia para el mejoramiento de la función administrativa y su prestación de cara a las necesidades de las personas, no se refieren a competencias y atribuciones propias de esta Superintendencia”.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto radicado el 28 de septiembre de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte “que se declare INHIBIDA por ineptitud sustantiva de los cargos propuestos contra del parágrafo 1° del artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979. En caso de considerar el estudio de la demanda, declarar EXEQUIBLE la disposición por los cargos analizados”.

Sostuvo que “a pesar de que la Superintendencia Bancaria no existe actualmente, la obligación de presentar los balances financieros a la Alcaldía sigue vigente y es exigible”. En consecuencia, “la base que sustenta los cargos de inconstitucionalidad presentados carece del requisito de certeza, puesto que el actor asume que la disposición desconoce la intimidad, el debido proceso y el derecho de petición, como consecuencia de que la Superintendencia Bancaria no existe y, en ese sentido, la norma no tiene ningún propósito específico”, cuando en realidad, “la disposición tiene una finalidad cuya materialización es importante para los municipios”. Adicionalmente, “respecto del cargo formulado por la presunta vulneración del artículo 23 Superior, no se evidencia que el parágrafo acusado vulnere el derecho de petición por exceso de ritual manifiesto, pues el parágrafo no establece restricciones al derecho a presentar peticiones respetuosas y a que sean contestadas por las autoridades”.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer las demandas de inconstitucionalidad de la referencia por cuanto se dirigen contra un contenido material del Decreto Ley 2610 de 1979.

1. Sobre la aptitud sustantiva de la demanda

El artículo 241 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional se le confía

la guarda de su integridad y supremacía y, en los numerales 4 y 5, le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Esta Corporación, con fundamento en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha indicado que los cargos de inconstitucionalidad contra una ley se someten a exigencias de tipo formal y material, destinadas a la consolidación de un verdadero problema de constitucionalidad que permita adelantar una discusión a partir de la confrontación del contenido verificable de una disposición legal con el enunciado de un mandato superior.

En reiterada jurisprudencia constitucional se ha señalado que la competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre disposiciones demandadas está atada al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: (i) que la demanda ciudadana reúna los requisitos mínimos señalados en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991; y (ii) que las disposiciones sometidas a control estén vigentes o que, si no lo están, produzcan efectos o tengan vocación de producirlos⁶.

En consecuencia, para que exista aptitud sustantiva de la demanda, se deben estructurar los cargos de inconstitucionalidad de manera que satisfagan los requisitos exigidos en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, de conformidad con el cual deberán señalar: (i) las disposiciones acusadas de inconstitucionales; (ii) las normas constitucionales que se consideran violadas; (iii) las razones por las cuales las disposiciones acusadas se consideran inconstitucionales; (iv) el trámite quebrantado, en caso de que se alegue un vicio de procedimiento en la formación de las disposiciones demandadas; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

Particularmente, respecto del requisito consistente en expresar las razones por las cuales las disposiciones demandadas se consideran inconstitucionales, esta Corte ha dicho que supone elaborar correctamente el concepto de la violación. Según la jurisprudencia constitucional el concepto de la violación es formulado adecuadamente cuando, además de (i) determinar las disposiciones que se demandan como inconstitucionales (transcripción literal o inclusión por cualquier medio) y (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran vulneradas, (iii) se formula por lo menos un cargo de inconstitucionalidad con la exposición de las razones o

motivos por los cuales se considera que las normas constitucionales señaladas han sido infringidas.

En relación con este último requisito, la jurisprudencia ha expresado que se le impone al ciudadano “una carga de contenido material y no simplemente formal”, en el sentido de que no basta que el cargo formulado contra las disposiciones legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que las razones invocadas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”⁷. Únicamente con el cumplimiento de estas exigencias le será posible al juez constitucional realizar la confrontación de las disposiciones impugnadas contra el texto superior.

Este Tribunal ha definido el alcance de los mínimos argumentativos requeridos en los siguientes términos: claridad, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender las pretensiones de la demanda y las justificaciones en las cuales se soportan; certeza, cuando la demanda se dirige contra un contenido material o un vicio de procedimiento real y existente y no deducidos por el accionante de manera subjetiva; especificidad, cuando se define o se muestra cómo la disposición demandada vulnera la Constitución; pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y suficiencia, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición demandada⁸. Si las demandas incumplen cualquiera de los requisitos antes mencionados, la Corte deberá declararse inhibida, de manera que se deje abierta la posibilidad de que se vuelva a cuestionar la correspondencia entre las disposiciones acusadas y la Constitución.

Como ya se dijo, en el presente caso la demanda fue admitida en aplicación del principio *pro actione*, con base en el cual, “cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante”⁹ de manera que, en análisis posterior, se decida sobre su cumplimiento.

1. La demanda es inepta

Con base en los cuestionamientos planteados por el Procurador General de la Nación, la

Corte pasa a explicar las razones por las cuales los cargos de inconstitucionalidad elevados contra la norma demandada incumplen con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, y en esa medida, son ineptos para habilitar un estudio de fondo por parte de este Tribunal.

Primer cargo. Violación del artículo 29 de la Constitución y del correlativo “principio de legalidad de la sanción por aplicar normas que no expresan las multas”

Sostiene el demandante que la norma acusada sufrió una serie de modificaciones que la dejaron ausente de finalidad, pues “cualquier ciudadano que busque la normativa urbanística, encontrará como normas vigentes la ley 388 y el decreto ley 19 de 2012 y al consultar el artículo 3 en su párrafo encontrará que debe reportarse ante la Superintendencia bancaria (la cual no existe) y al incumplir la obligación será multado por otra entidad (el Distrito) que no se menciona en la ley sancionatoria”. Para la Sala, por tanto, el cargo carece de claridad pues, a falta de un hilo conductor entre los argumentos expuestos, no se logra establecer si la norma demandada está vigente, o en caso de no estarlo, si continúa produciendo efectos jurídicos. Lo anterior, por cuanto el demandante sostiene que las múltiples modificaciones a las que la norma ha sido sometida resultaron excluyéndola del ordenamiento jurídico, situación que, de constatare, haría que cualquier pronunciamiento por parte de esta Corporación resulte inocuo. En consecuencia, el cargo también incumple el requisito de certeza pues no determina si el reproche se dirige de manera exclusiva contra la efectivamente demandada, o si acusa igualmente el contenido de la Ley 388 de 1997 y del Decreto 19 de 2012, únicos que considera vigentes.

Así mismo, aduce el demandante que el párrafo acusado desconoce los principios de legalidad y debido proceso en tanto “una norma que refiera las multas a favor de una superintendencia extinta por valor de mil pesos, y que eso signifique en la realidad jurídica, que se trata de una competencia del Distrito por multas de millones, viola el principio de legalidad y el debido proceso”. Para la Sala, dicha acusación se limita a expresar puntos de vista subjetivos y descontextualizados que pretenden advertir problemas de aplicación de la norma, de manera que, al no estar dirigida contra el contenido demandado, incumple con el requisito de pertinencia. Pero, además, tampoco goza de especificidad en tanto no define la manera cómo la norma desconoce la Constitución, máxime cuando el mecanismo de indexación es una herramienta que permite a las autoridades administrativas garantizar el

goce efectivo a la vivienda digna, objetivo primordial de las normas sobre inspección, vigilancia y control de la enajenación y construcción de vivienda. Y mucho menos resulta suficiente por no despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma, en tanto el demandante no explicó cómo, a pesar de que el Consejo de Estado ya se pronunció sobre la necesidad de realizar la indexación de las regulaciones sancionatorias contenidas en la Ley 66 de 1968 y los Decretos Leyes 2610 de 1979 y 78 de 1987¹⁰, dicha herramienta resulta violatoria de los mandatos constitucionales.

Segundo cargo. Violación del artículo 15 de la Constitución por desproteger el derecho a la intimidad

El accionante alega la vulneración del artículo 15 constitucional porque “[R]especto del derecho a la intimidad, este tiene varios ámbitos de aplicación como es el caso de la información sobre los balances financieros que cada año se presentan ante la Superintendencia Bancaria (ahora entidad municipal), lo cual es una extralimitación de la norma puesto que solicitar dichos datos vulnera la intimidad de las personas frente a sus relaciones económicas”, además de que “[L]a administración al solicitar esta información se está sobrepasando en la esfera de la intimidad, ya que no tiene un interés legítimo, superior, necesario que justifique la solicitud de un estado financiero”.

Para la Sala, dichos argumentos carecen de pertinencia. Por un lado, evidencian una visión subjetiva del demandante sobre el uso y finalidad de la información exigida, lo cual torna improcedente cualquier estudio de fondo. Por el otro, resultan de una lectura incompleta de la previsión constitucional, pues ésta, en el último inciso, indica que, “[P]ara efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley” (subrayado fuera de texto). La norma demandada hace parte de la legislación que regula las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de vivienda, que radica en cabeza de las autoridades administrativas (actualmente de los municipios), la función de inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda, con el fin de garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna. Lo anterior, facultándolas a imponer sanciones con fundamento en “la necesidad de protección de la comunidad, que puede ser afectada, como en incontables ocasiones lo ha sido, por personas inescrupulosas que, so

pretexto de adelantar programas de vivienda, recaudan, sin ningún control y de manera masiva, grandes sumas de dinero, generalmente aportadas por quienes, de buena fe, pretenden solucionar sus necesidades de vivienda”¹¹. En consecuencia, los argumentos tampoco son específicos en tanto no logran explicar cómo, a pesar de que la disposición constitucional permite exigir libros de contabilidad y otros documentos privados para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado, el párrafo acusado la desconoce.

Tercer cargo. Violación del artículo 23 de la Constitución por exceso de ritual manifiesto

El demandante expuso que “[E]l párrafo 1 del art 3 del decreto-ley 2610 de 1979, se encuentra inmerso en un exceso ritual manifiesto, debido a que, al solicitar estados financieros sin existir necesidad, ni pertinencia, es un requisito que en caso de obviarlo genera una multa, siendo así desproporcionado y un exceso de ritualismo en dicho procedimiento”, además de que “vulnera el derecho a ser tratado con dignidad por la administración en desarrollo de los trámites que a ella respectan, este núcleo esencial del derecho de petición, según el cual debe solicitarse sólo la documentación necesaria, previa y pertinente a un asunto es vulnerado por la norma en comento, al solicitar información financiera, con el único objetivo de archivar la misma o multar a quienes no la entreguen”.

Al respecto, encuentra la Corte que los argumentos carecen de claridad en tanto no es comprensible cuál es la relación existente entre la exigencia al enajenador de viviendas de presentar los balances financieros y el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades; ni cómo esa exigencia se convierte en un exceso de ritual manifiesto.

Tampoco satisfacen el requisito de certeza en tanto no recaen sobre una proposición real y existente. Por un lado, tal como lo advirtió el Procurador General, “no se evidencia que el párrafo acusado vulnere el derecho de petición por exceso de ritual manifiesto, pues el párrafo no establece restricciones al derecho a presentar peticiones respetuosas y a que sean contestadas por las autoridades”. Y, por el otro, vale recordar que el exceso de ritual manifiesto es una figura de desarrollo jurisprudencial que nace de la necesidad de dar alcance al artículo 228 constitucional a propósito del mandato de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal en las actuaciones judiciales (defecto procedimental)¹², es decir,

no se predica de la Ley sino de las actuaciones de quienes la aplican irrazonablemente. En todo caso, las referencias que la jurisprudencia hace a esta figura en actuaciones administrativas se han limitado a advertir que no puede exigirse a los ciudadanos documentos que reposan en los archivos de la autoridad que los solicita¹³. Y como el párrafo demandado exige los balances que precisamente no reposan en los archivos de la autoridad administrativa, tampoco resultaría acertado afirmar que la norma incurra en el exceso alegado.

I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ÚNICO. Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo frente a los cargos formulados contra el párrafo 1º del artículo 3 del Decreto-Ley 2610 de 1979 “Por el cual se reforma la Ley 66 de 1968”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 40.6 de la Constitución, el ciudadano Diego Humberto Rendón Gómez presentó demanda de inconstitucionalidad contra parágrafo 1º del artículo 3 del Decreto-ley 2610 de 1979, “[P]or el cual se reforma la Ley 66 de 1968”. Mediante Auto de 11 de mayo de 2020, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda por cuanto (i) el demandante no logró evidenciar que la disposición objeto de demanda se encuentre vigente o produciendo efectos, además de que (ii) no cumplió con los requisitos de certeza y suficiencia, (iii) ni con la argumentación requerida frente al cargo de violación del derecho a la igualdad. El 18 de mayo de la misma anualidad, el demandante presentó el escrito de subsanación, y mediante Auto de 3 de junio siguiente, el magistrado sustanciador, en aplicación del principio pro actione, admitió los cargos por (i) violación al

debido proceso en lo que se refiere a los principios de legalidad, publicidad, transparencia, lealtad, reserva legal y tipicidad (artículo 29 CP), (ii) vulneración al derecho a la intimidad (artículo 15 CP), y de (iii) desconocimiento del derecho de petición (artículo 23 CP); sin embargo, rechazó el cargo por violación del derecho a la igualdad. En el mismo proveído dispuso (i) fijar en lista; (ii) comunicar el inicio del proceso al Procurador General de la Nación para lo de su competencia; (iii) comunicar el inicio del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Vivienda, y a la Superintendencia de Notariado y Registro, para que, si a bien lo tienen, presenten por escrito dentro de los 10 días siguientes al recibo de la comunicación, las razones que justifican la constitucionalidad de las disposiciones sometidas a control; y (iv) a efectos de rendir concepto, invitar a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al Colegio Nacional de Curadores Urbanos para que, si a bien lo tienen, intervengan dentro del proceso con el propósito de presentar su concepto técnico respecto de los cargos expuestos en la demanda y en relación con los demás aspectos de la controversia que consideren necesarios.

2 Intervención radicada el 13 de julio de 2020.

3 Intervención radicada el 1 de julio de 2020.

4 Intervención radicada el 17 de junio de 2020.

5 Corte Constitucional, Sentencias C-055 de 2010 y C-634 de 1996.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

8 Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-856 de 2005 y C-220 de 2019.

9 Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2004.

10 “A pesar de las regulaciones sancionatorias contenidas en la Ley 66 de 1968 y los Decretos Leyes 2610 de 1979 y 78 de 1987, es claro que en las mismas se presenta un vacío legislativo, al haber olvidado el Legislador establecer la forma de actualización de las multas allí contempladas, las cuales, con el transcurso del tiempo, y más aún cuando han transcurrido más de cuarenta años desde su expedición y ante el marcado fenómeno

inflacionario que afecta las economías en desarrollo como la Colombiana, se vuelven inocuas e ineficaces para lograr el propósito que motivó su creación. (...) En este escenario, la indexación constituye una herramienta con la que cuentan los operadores del derecho para hacer efectivo el citado principio constitucional [prevalencia de lo sustancial sobre lo formal] y la voluntad del Legislador en la Ley 66 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979". Consejo de Estado; Sección Primera; Sentencia de 30 de mayo de 2013; radicado número: 25000-23-24-000-2006-00986-01

11 Consejo de Estado; Sección Tercera: Sentencia de 29 de enero de 2014; radicado Nro. 28.980.

12 "Se está frente al defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando la autoridad judicial, por una inclinación extrema y aplicación mecánica de las normas adjetivas, renuncia de forma consciente a la verdad jurídica objetiva que muestran los hechos, lo que trae como consecuencia el sacrificio de la justicia material, de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (art. 228 C.P.), cuando éstas, tan sólo son un instrumento o medio para la realización de aquél y no fines en sí mismas y del acceso efectivo a la administración de justicia (art. 229 ibidem)". Corte Constitucional; Sentencia T-950 de 2011.

13 Corte Constitucional; Sentencia T-398 de 2015.