SENTENCIA C-102/11

(Febrero 23, Bogotá D.C.)

FUNCION DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL A CARGO DE CIERTAS ENTIDADES TERRITORIALES, SOBRE LA ACTIVIDAD INMOBILIARIA URBANA-No viola principio de unidad de materia ni derecho a la igualdad

REGIMEN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Contenido

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Requisitos adicionales

La Corte, en abundante y reiterada jurisprudencia, ha establecido que las demandas que giran en torno a la posible vulneración del principio de igualdad deben cumplir unos ciertos requisitos, adicionales a los genéricos de toda demanda de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, se ha dicho que la demanda "debe suministrar un principio mínimo o indicativo de respuesta a tres preguntas básicas indispensables para garantizar un debate racional en sede judicial de constitucionalidad: ¿igualdad entre quiénes?, ¿igualdad en qué?, ¿igualdad con base en qué criterio?"; que "no es suficiente afirmar que existe un trato diferenciado sino que es ineludible, para estructurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad, que el actor precise cuáles son los grupos, regímenes jurídicos o situaciones que se comparan, la diferencia de trato establecida en las normas demandadas y las razones por las cuales considera que se debió dar un tratamiento diferente al grupo presuntamente afectado."; y que "por la naturaleza relacional del juicio de igualdad, es necesario que se precise con claridad, suficiencia, pertinencia, especificidad y certeza cuáles son los sujetos cuyo cotejo se propone, cuál es el criterio de comparación escogido y cuáles son las razones por las que se acudió al mismo. De igual manera, si se tiene en cuenta que la correcta interpretación del principio de igualdad no supone la prohibición de la diferencia sino el reproche a la discriminación, al demandante no sólo corresponde presentar argumentos para demostrar que la ley estableció el trato diferente a dos supuestos fácticos iguales, sino que dicho trato no tiene una justificación razonable, proporcional y suficiente que lo autorice".

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

La Corte, al examinar el principio de unidad de materia, ha considerado que su finalidad es propender por la transparencia en el proceso legislativo, y la seguridad y el orden en la operación del derecho: "…La Constitución Política -artículo 158- dice, en relación con el trámite de las leyes: "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (…). Busca la Constitución evitar que en el proceso de formación de las leyes se introduzcan disposiciones extrañas a la materia regulada en ellas, tanto para asegurar la transparencia de la actividad legislativa como para contribuir a la coherencia y sistematicidad del derecho legislado. Específicamente, quiere el Constituyente impedir la introducción de iniciativas sorpresivas, inopinadas o subrepticias en el curso del trámite parlamentario, que dificulten la participación democrática de la representación plural de la voluntad popular y oscurezcan el marco legal de interpretación y aplicación de las normas. En suma, la regla constitucional de la unidad de materia en los proyectos y las leyes propende por un ordenamiento jurídico que preserve tanto la legitimidad institucional como la seguridad jurídica en el sistema normativo."

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No debe concebirse como criterio de unicidad temática

El principio de unidad de materia no debe concebirse con un criterio estricto de unicidad temática. Tal ha sido el criterio reiterado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al considerar que el principio de unidad de materia sólo resulta vulnerado cuando una determinada norma no guarda una relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte, entendida esa relación "objetiva y razonable" como la conexidad que debe existir entre la parte y el todo, esto es, entre una disposición demandada y la ley continente, de modo que del contenido particular de la primera se pueda extraer un vínculo causal, teleológico o sistemático con el "tema general" o la "materia dominante" de la segunda, de donde, solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.

REGIMEN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Aspectos procesales de las

competencias de autoridades administrativas y asuntos tributarios referidos a esta actividad

REGIMEN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA, CONTRATO DE ADMINISTRACION, CONTRATO DE ARRENDAMIENTO-Relación

La relación entre los contratos de administración, los contratos de arrendamiento, y el régimen general de arrendamiento de vivienda urbana, es directa y puede formularse de la siguiente manera: los contratos de administración son los que celebran los propietarios de inmuebles con personas naturales o jurídicas dedicadas profesional y habitualmente al arrendamiento de inmuebles de vivienda urbana, para efectos de regular la relación jurídica entre estas dos partes, como supuesto previo al acto de dar en arriendo dichos inmuebles. En consecuencia, hay una relación temática, teleológica, y causal entre los "contratos de administración" y el tema general de la ley, es decir, el régimen del arrendamiento de vivienda urbana. En aquellos casos en que el arrendamiento se da en el marco del ejercicio de la actividad de los arrendadores profesionales, el contrato de administración es un elemento inherente a ella, pues define las relaciones entre éstos y los propietarios a quienes prestan sus servicios.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Alcance

POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Contenido

EJERCICIO DE FUNCIONES JUDICIALES POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Contenido/EJERCICIO DE FUNCIONES JUDICIALES POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Carácter excepcional/FUNCION JUDICIAL Y FUNCION ADMINISTRATIVA-Criterios de distinción

Referencia: expediente D- 8211

Actor: Luís Ángel Mendoza Salazar

Demanda de inconstitucionalidad: contra los artículos 33 y 34 (parcial) de la Ley 820 de 2003.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

I. ANTECEDENTES.

1. Textos normativos demandados.

La demanda de inconstitucionalidad del ciudadano Luis Ángel Mendoza Salazar, se dirige contra apartes (subrayados) de los artículos 33 y 34 de la Ley 820 de 2003:

LEY 820 DE 2003

(julio 10)1

Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 33. FUNCIONES. Las entidades territoriales determinadas en el artículo anterior ejercerán las siguientes funciones:

a) Contrato de arrendamiento:

1. Conocer las controversias originadas por no expedir las copias del contrato de arrendamiento a los arrendatarios, fiadores y codeudores.

2. Asumir las actuaciones que se le atribuyen a la autoridad competente en los artículos 22 al 25 en relación con la terminación unilateral del contrato.

3. Conocer de los casos en que se hayan efectuado depósitos ilegales y conocer de las controversias originadas por la exigibilidad de los mismos.

4. Conocer de las controversias originadas por la no expedición de los comprobantes de pago al arrendatario, cuando no se haya acordado la consignación como comprobante de pago.

5. Conocer de las controversias derivadas de la inadecuada aplicación de la regulación del valor comercial de los inmuebles destinados a vivienda urbana o de los incrementos.

6. Conocer del incumplimiento de las normas sobre mantenimiento, conservación, uso y orden interno de los contratos de arrendamiento de vivienda compartida, sometidos a vigilancia y control;

b) Función de control, inspección y vigilancia:

1. Investigar, sancionar e imponer las demás medidas correctivas a que haya lugar, a las personas a que se refiere el artículo 28 de la presente ley o a cualquier otra persona que tenga la calidad de arrendador o subarrendador.

2. Aplicar las sanciones administrativas establecidas en la presente ley y demás normas concordantes.

3. Controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo referente al contrato de administración.

4. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el anuncio al público y con el ejercicio de actividades sin la obtención de la matrícula cuando a ello hubiere lugar.

PARÁGRAFO. Para las funciones a las que se refiere el presente artículo, las entidades territoriales podrán desarrollar sistemas de inspección, vigilancia y control, acorde a los parámetros que establezca el Gobierno Nacional en un período de seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley. Si el Gobierno no lo hace, la competencia será de los alcaldes.

ARTÍCULO 34. SANCIONES. Sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, la autoridad competente podrá imponer multas hasta por cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, mediante resolución motivada, por las siguientes razones:

1. Cuando cualquier persona a las que se refiere el artículo 28 no cumpla con la obligación de obtener la matrícula dentro del término señalado en la presente ley.

2. Cuando las personas a que se refiere el artículo 28 de la presente ley incumplan cualquiera de las obligaciones estipuladas en el contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble.

3 Cuando las personas a que se refiere el artículo 28 de la presente ley se anunciaren al público sin mencionar el número de la matrícula vigente que se les hubiere asignado.

4. Por incumplimiento a cualquier otra norma legal a que deban sujetarse, así como por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la autoridad competente.

5. Cuando las personas a que se refiere el artículo 28 de la presente ley, en razón de su actividad inmobiliaria, o en desarrollo de arrendador o subarrendatario de vivienda compartida, incumplan las normas u órdenes a las que están obligados.

6. Cuando las personas que tengan el carácter de arrendador de inmuebles destinados a vivienda urbana, estén sometidos o no, a la obtención de matrícula de arrendador, incumplan con lo señalado en los casos previstos en los numerales 1 a 3 del artículo anterior.

PARÁGRAFO 1o. La autoridad competente podrá, suspender o cancelar la respectiva matrícula, ante el incumplimiento reiterado de las conductas señaladas en el presente artículo.

PARÁGRAFO 2o. Contra las providencias que ordenen el pago de multas, la suspensión o cancelación de la matrícula procederá únicamente recurso de reposición.

El demandante solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones señaladas, por los siguientes cargos:

2.1. Cargo 1: violación de la regla de unidad de materia (CP, art. 158) por el artículo 33 -numeral 3º del literal b- y el artículo 34 -numeral 2º- de la Ley 820 de 2003.

2.1.1. El otorgamiento a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y a las alcaldías municipales de los municipios del país -en desarrollo de la función general de ejercer inspección control y vigilancia en materia de arrendamientos-, de la competencia específica para "Controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo referente al contrato de administración", vulnera el principio de unidad de materia, al ocuparse de un asunto ajeno al tema general de la ley.

2.1.2. El tema general de la ley 820/03, según su título, es el de expedir el régimen de

arrendamiento de vivienda urbana y dictar “otras disposiciones”; y su objeto, según el artículo 1º, es “fijar los criterios que deben servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda, en desarrollo de los derechos de los colombianos a una vivienda digna y a la propiedad con función social”. Facultar a ciertas entidades territoriales para controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana en lo referente al contrato de administración, es asunto ajeno al contenido y objeto general de la ley: el contrato de administración, celebrado entre una persona natural o jurídica y el propietario de un inmueble, para efectos de administrar el inmueble o intermediar entre arrendadores y arrendatarios, es diferente y ajeno al contrato de arrendamiento que constituye el tema principal de este cuerpo normativo.

2.1.3. El numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003 también vulnera el principio de unidad de materia, pues al dotar de una facultad sancionatoria a ciertas autoridades territoriales, cuando las personas dedicadas al arrendamiento de bienes raíces urbanos ajenos “incumplan cualquiera de las obligaciones estipuladas en el contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble”, el Legislador está regulando un tema -el contrato de administración propio de la actividad inmobiliaria-, que es ajeno al objeto principal de la ley, el cual es el contrato de arrendamiento de vivienda urbana. Esta desconexión entre el tema de la disposición acusada y el sentido general de la ley, implica un desconocimiento de la Constitución.

2.2. Cargo 2: violación de la cláusula general de competencia del Congreso y de las funciones que se ejercen a través de la ley, según la Constitución Política (CP, art 150), por el artículo 33 -numeral 3 del literal b- y artículo 34 -numeral 6- de la Ley 820 de 2003.

2.2.1. La Ley 820 no se hace ninguna reglamentación del denominado “contrato de administración”. Así, al cumplir la autoridades administrativas las funciones de control sobre el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo referente al contrato de administración, no tendrá ninguna disposición normativa de la cual partir para cumplir sus funciones; bajo esta hipótesis, cualquier decisión que se tome con respecto a dicho contrato será ilegal, porque no existen los supuestos de hecho ni de derecho que deben guiar la actuación administrativa. Así, la norma demandada “debe ser declarada inconstitucional porque no cumple ninguna función dentro del ordenamiento, al no tener como objeto de legislación alguna de las materias consagradas en el artículo 150 de la CP”.

2.2.2. Similar reproche de inconstitucionalidad contra el numeral 6 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003, que establece sanciones administrativas para las personas que se dediquen comercialmente al arriendo de inmuebles urbanos para vivienda, cuando incumplan las obligaciones determinadas en los primeros tres numerales del artículo 33 de la misma ley. En este caso, también existe violación del artículo 150 Superior, porque "la norma carece de objeto material de regulación legislativa porque no reglamenta ninguna de las materias que constitucionalmente existen para ser legisladas", y que "no cumple ninguna función dentro del ordenamiento al no tener como objeto de legislación alguna de las materias consagradas en el artículo 150 de la CP."

2.3. Cargo 3: violación del principio de separación de poderes (CP, 29, 113, 116, 150, 209 y 228) por el artículo 34 -numeral 2º- de la Ley 820 de 2003.

2.3.1. La norma acusada permite a las ya mencionadas entidades territoriales imponer sanciones, mediante resolución motivada, a agentes inmobiliarios que "incumplan cualquiera de las obligaciones estipuladas en el contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble", entre otras conductas. La sanción consiste en multa hasta por cien salarios mínimos mensuales legales vigentes, y si hay recurrencia en la conducta sancionable, puede llegar a ser de suspensión o cancelación de la respectiva matrícula de arrendador.

2.3.2. La facultad de dirimir conflictos contractuales es típicamente judicial y, al otorgar dicha facultad a autoridades administrativas, el Legislador desconoce el principio de separación de poderes. La norma demandada convirtió a una autoridad administrativa en juez de la conducta contractual de una de las partes que celebran el contrato de administración (la inmobiliaria o administradora), en la medida que la autorizó para sancionarla en caso de incumplimiento; y prevé un procedimiento administrativo para establecerla, cuando ello sólo es posible mediante un proceso judicial.

2.4 Cargo por violación del principio de dos instancias (CP, art 31) por el artículo 34 -numeral 2- de la Ley 820 de 2003.

El mismo numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003 -que dota a las señaladas autoridades territoriales de competencia sancionatoria- vulnera el principio de doble instancia consagrado en el artículo 31 de la Constitución, al establecer el parágrafo del mismo artículo que contra las decisiones sancionatorias previstas solo procede el recurso de

reposición.

2.5 Cargo por violación del principio de igualdad (CP, art 13) por el artículo 34 -numeral 2- de la Ley 820/2003.

2.5.1. Dado el ámbito de aplicación de la ley, las sanciones previstas sólo serán aplicables a quienes se dedican profesionalmente a intermediar o administrar el arrendamiento de inmuebles para vivienda, pero no a quienes se dedican al arrendamiento de inmuebles comerciales, y más exactamente, no es admisible la distinción entre un tipo de propietarios y otros. A juicio del actor, esa distinción es injustificada y viola el principio de igualdad.

2.5.2. También desconoce el principio de igualdad, al sólo permitir imponer sanciones al administrador inmobiliario, pero no a la otra parte en el contrato de administración, esto es, al propietario del inmueble. Esta distinción desconoce también el principio de igualdad, pues carece de respaldo constitucional que una de las partes del contrato de administración esté sometida a inspección y vigilancia, e incluso a la posibilidad de sanciones, y la otra parte esté exenta de esa carga.

3. Intervenciones ciudadanas.

3.1. Respecto del cargo 1º: violación del principio de unidad de materia.

No se viola el principio de unidad de materia, porque “el legislador, cuando reguló el arrendamiento de vivienda urbana, señaló condiciones particulares sobre la existencia, validez y discusión jurisdiccional o administrativa de los aspectos objeto de controversia de los contratos de arrendamiento”.

3.2. En relación con el cargo 2º: violación del la cláusula general de competencia del Congreso y de funciones que se ejercen a través de la ley.

3.2.1 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El demandante desconoce que la Ley 820 de 2003 se ocupó de esta materia “por estar inescindiblemente relacionada con el contrato de arrendamiento de vivienda urbana y al pretenderse la inconstitucionalidad de la norma, por creerse equívocamente que esta no debió regular este aspecto, se está cometiendo un anti-tecnicismo, que no encuentra asidero

o respaldo ni en la legislación actualmente vigente ni mucho menos en los antecedentes jurisprudenciales construidos por la Corte Constitucional.”

3.2.2 Intervención de la Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz –FEDELONJAS-.

Más que tratar las disposiciones demandadas sobre un tema que no hace parte de la enunciación competencial contenida en el artículo 150 de la Carta, la violación constitucional se deriva del hecho de que al dotar de facultades de regulación a las entidades territoriales, especialmente de regulación de un contrato de mandato mercantil, el Legislador atribuyó a autoridades administrativas la función de modificar códigos (en este caso, Civil y Comercial), cosa que le está constitucionalmente vedada.

3.3. En relación con el cargo 3º: violación del principio de separación de poderes.

3.3.1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Se trata de funciones de inspección, control y vigilancia en materia de arrendamientos, que contienen la potestad de conocer y resolver las controversias que se plantean en las normas acusadas, con base en el artículo 116 de la Constitución. El artículo 116 de la Carta, “que ciertamente ampara al legislativo para que excepcionalmente pueda atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas…”

3.3.2. Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz –FEDELONJAS-.

Las facultades para “declarar la nulidad de los contratos, su incumplimiento, su prescripción, y la determinación de los perjuicios que se derivan del incumplimiento, incluida la validez de la tasación anticipada de los mismos y las limitaciones a la responsabilidad, corresponden al ámbito exclusivo de autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales, por cuanto sólo estas pueden asegurar la absoluta independencia frente a las partes”. La declaración de incumplimiento de un contrato debe ser un acto final, esto es, que debe gozar de los efectos de la cosa juzgada, ya que no resulta posible jurídicamente ser sancionado con multas por haber incumplido un contrato, cuando dicha certeza no existe y que solamente puede existir en el ordenamiento jurídico colombiano cuando obre sentencia judicial ejecutoriada o una declaración expresa y auténtica de la parte incumplida. No resulta posible a la autoridad administrativa local verificar la totalidad de la realidad jurídica de la relación entre

administrador y propietario, al no permitir entrar a discutir dentro del proceso administrativo elementos como la validez del contrato o de alguna de sus cláusulas, la aplicación de la excepción de contrato no cumplido, la reconvención por incumplimiento de la otra parte, la indemnización de perjuicios derivados del incumplimiento contractual, etc. Así, la declaración de incumplimiento de un contrato privado solamente puede ser realizada jurídicamente por el juez de conocimiento de la disputa contractual ante la Justicia ordinaria.

3.4. Respecto del cargo 4º: violación del principio de dos instancias.

3.4.1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Respecto de la norma demandada, no ha existido reglamentación que permita especular que su procedimiento carezca del principio de la doble instancia, "hecho este que por si mismo no puede ser tomado como presupuesto de validez para pretender la inconstitucionalidad de las normas demandadas".

3.5. Respecto del cargo 5º: violación del principio de igualdad.

3.5.1. Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz –FEDELONJAS-.

Algunas de las normas demandadas vulneran el principio de igualdad, pero por razones distintas a las propuestas en la demanda. La Corte debería determinar la inconstitucionalidad del numeral 3 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003, en razón a que "la parte demandada no puede entrar a debatir la totalidad de la relación contractual enfrente de una autoridad judicial (…), esto es, frente al juez natural de la relación contractual, en violación de los derechos fundamentales establecidos en los artículos 13 y 229 de la Constitución Nacional". Además, para anular el acto administrativo, "el inmobiliario tendría que demandarlo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa y esperar a su resultado, para poder tener un juicio justo y sin dilaciones ante la jurisdicción ordinaria, lo cual, en criterio de este memorialista, resulta una carga excesiva, desproporcionada y discriminatoria para poder acceder a la justicia en contra del intermediario de vivienda urbana".

4. Concepto del Procurador General de la Nación2.

El señor Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, pide la exequibilidad de todas las normas demandadas (artículos 33, literal b, numeral 3, y 34,

numeral 2 y 6 de la Ley 820 de 2003), con base en las siguientes consideraciones.

4.1. Cargo 1º: violación del principio de unidad de materia.

La ley no se limita al contrato de arrendamiento de vivienda urbana en sentido estricto; también consagra otras disposiciones. Entre estas últimas están “las que se refieren a las funciones de inspección, control y vigilancia a cargo de determinadas entidades territoriales, en relación con el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, en especial en cuanto atañe al contrato de administración, y a las facultades sancionatorias en caso de presentarse incumplimientos de dicho contrato”. Estos temas están incluidos en el título de la Ley y en su objeto, definido en su artículo 1º y, por lo tanto, “dado que las competencias cuestionadas no son ajenas a la materia de la ley, el cargo de vulnerar el principio de unidad de materia carece de fundamento”.

4.2. Cargo 2º: violación de la cláusula general de competencia del Congreso y de las funciones que se ejercen a través de la ley, según la Constitución Política.

La cláusula general de competencia implica que “el Legislador puede dictar leyes en todos aquellos asuntos que puedan ser objeto de legislación, cuya regulación no haya sido atribuida a otra rama u órgano independiente, incluso cuando esos temas no estén comprendidos de manera explícita en la Carta” y por lo tanto, “es evidente que no le asiste razón al demandante para afirmar que las normas acusadas vulneran el principio de competencia del legislador”.

4.3. Cargo 3º: violación del principio de separación de poderes.

No solo los jueces pueden ejercer potestad sancionatoria en virtud de la separación de los poderes. Son múltiples los casos en los que son autoridades administrativas las que ejercen dicha potestad: las superintendencias y las oficinas de control interno de las entidades, por citar unos ejemplos apenas. “Si bien la Carta no atribuye de manera general la potestad sancionadora a la administración pública, ésta puede estar facultada, sin vulnerar el principio de separación de poderes y el principio del proceso debido, para sancionar a las personas.”

4.4. Cargo 4º: violación del principio de dos instancias.

4.5. Cargo 5º: violación del principio de igualdad.

En cuanto a la posible vulneración del principio de igualdad, por la posibilidad de sancionar a los administradores inmobiliarios de vivienda urbana, mientras que esa posibilidad no existe respecto de los otros administradores inmobiliarios y de los propietarios de los bienes, el actor no integra los extremos necesarios para hacer un juicio de igualdad. “Prima facie los otros administradores y los propietarios, son sujetos diferentes a los administradores inmobiliarios de vivienda urbana, como son diferentes sus situaciones. Cuando se plantea un cargo por violación del derecho a la igualdad…, lo primero que debe estar acreditado es que la norma acusada realmente establezca un trato diferente para personas que se encuentran en una misma situación de hecho”.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La presente demanda de inconstitucionalidad fue formulada, por parte de un ciudadano colombiano, contra una disposición vigente contenida en una Ley de la República (Ley 820 de 2003). La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre ella, toda vez que así lo dispone el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Normas demandadas y análisis formal de cargos.

2.1 Normas demandadas.

2.1.1. Marco normativo.

Las tres disposiciones demandadas están ubicadas en la Ley 820 de 2003, “por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones”, cuyo objeto, según su artículo 1º, es “fijar los criterios que deben de servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda, en desarrollo de los derechos de los colombianos a una vivienda digna y a la propiedad con función social”. El contrato de arrendamiento de vivienda urbana se define, en el artículo 2º de la misma ley, como aquel “por el cual dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de un inmueble urbano destinado a vivienda, total o parcialmente, y la otra a pagar por este goce un precio determinado”.

La Ley consta 43 artículos, distribuidos en 12 capítulos, a lo largo de los cuales se definen las

formalidades del contrato de arrendamiento de vivienda urbana, las obligaciones de las partes y algunas prohibiciones -respecto de garantías, depósitos, subarriendos y cesiones-. También se ponen límites superiores al precio del mencionado contrato, se establece el régimen de su terminación, y se regulan los requisitos que deben cumplir las personas dedicadas a ejercer la actividad de arrendamiento de bienes raíces como actividad principal. Los capítulos IX y X establecen el régimen de inspección, control y vigilancia en materia de arrendamientos y las respectivas sanciones. Finalmente, se regulan algunos aspectos procesales, sobre todo en materia de restitución de tenencia, y, en las disposiciones finales, se establecen incentivos tributarios para promover la construcción de vivienda de interés social, y se reglamenta la transición normativa. 3

2.1.2. Artículo 33 -numeral 3º del literal b- de la Ley 820 de 2003.

El artículo 33, demandado en uno de sus numerales, se encuentra ubicado en el capítulo noveno, relativo a la "inspección, control y vigilancia en materia de arrendamientos". Determina que la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las alcaldías municipales de los municipios del país -señaladas en el artículo anterior- ejercerán funciones, por un lado, en relación con el contrato de arrendamiento y con actividades de control, inspección y vigilancia. Específicamente, el aparte demandado -artículo 33, numeral 3º del literal b-, faculta a tales entidades territoriales para ejercer funciones de control, inspección y vigilancia -literal b- sobre el "ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana", especialmente en lo relativo "al contrato de administración".

2.1.3 Artículo 34 -numerales 2 y 6- de la Ley 820 de 2003.

El artículo 34 pertenece al capítulo décimo de la Ley, que se refiere a las sanciones, y enuncia seis razones por las cuales, mediante resolución motivada y sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, la autoridad competente podrá imponer multas hasta por cien salarios mínimos mensuales legales vigentes, en desarrollo de las facultades de control, inspección y vigilancia que se le atribuyen en la propia ley. En la presente demanda se imputan cargos de inconstitucionalidad a dos de las seis conductas enunciadas.

En primer término -numeral 2-, la demanda apunta a la potestad entregada a las autoridades competentes de las entidades territoriales indicadas, de imponer sanciones a las personas a

que se refiere el artículo 28 de la misma Ley 820/03 -las personas naturales o jurídicas que ejercen la actividad de administración de inmuebles destinados a vivienda urbana4-, ante el incumplimiento de obligaciones “estipuladas en el contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble”.

En segundo término -numeral 6-, la demanda se dirige a la misma facultad sancionatoria, esta vez encaminada contra “arrendadores” de inmuebles de vivienda urbana por incumplimiento de lo señalado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 33 de la misma ley. Este numeral 6º del artículo 34 hace una remisión normativa imprecisa, pues remite a los numerales “1 a 3 del artículo anterior” y mas artículo 33 contiene dos conjuntos de ellos -los de los literales a y b-; así, teniendo en cuenta que ambos conjuntos de numerales imponen deberes a los arrendadores, la Corte interpretará que la remisión contenida en el numeral 6 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003 se refiere tanto a los numerales 1 a 3 del literal a, como a los mismos numerales del literal b del artículo 33 de la misma ley.

2.1.4. El llamado contrato de administración en la Ley 820 de 2003.

De la interpretación sistemática de las normas enunciadas, se infiere entonces que el contrato de administración es distinto al contrato de arrendamiento de vivienda urbana (cuyos modelos también deben presentarse como requisito para obtener la matrícula), que son el objeto central de la Ley 820. Mientras el contrato de arrendamiento es, según expresa definición del artículo 2º, aquel “por el cual dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de un inmueble urbano destinado a vivienda, total o parcialmente, y la otra a pagar por este goce un precio determinado”, el contrato de administración es el que celebra quien tiene matrícula de arrendador -toda persona natural o jurídica entre cuyas actividades principales esté la de arrendar bienes raíces, destinados a vivienda urbana, de su propiedad o de la de terceros, o labores de intermediación comercial5- con los terceros propietarios de los inmuebles que serán dados en arriendo. Así se deduce del texto del numeral 2 del artículo 34, según el cual el contrato de administración se suscribe con “el propietario del inmueble”.

A diferencia de lo que sucede respecto del contrato de arrendamiento, la Ley 820 no establece ninguna regla sobre las formalidades, las obligaciones recíprocas y las formas de

terminación del contrato de administración. Como ya se explicó, la Ley se limita a establecer que los modelos de dichos contratos, a ser utilizados en desarrollo de la actividad inmobiliaria, deberán ser presentados por el interesado como requisito para obtener la matrícula de arrendador; que le corresponde a las entidades territoriales controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo referente a dichos contratos; y que tales entidades están facultadas para imponer sanciones pecuniarias cuando los arrendadores de vivienda incumplan  cualquiera de las obligaciones estipuladas en tales contratos.

2.2. Análisis formal de los cargos.

Como se explicó en el acápite de antecedentes, son varios los cargos formulados contra las disposiciones demandadas, cuya aptitud se analiza individualmente a continuación:

2.2.1. Cargo 1: violación de la regla de unidad de materia.

Tanto el numeral 3º del literal b del artículo 33 de la Ley 820 de 2003 como el numeral 2 del artículo 34 de la misma ley, son objeto en la demanda de reproche de inconstitucionalidad por supuesta violación del principio de unidad de materia, en la medida en que desde distintos ángulos se ocupan de un contrato, el de administración, que a juicio del demandante escapa al ámbito de regulación de la ley 820, que es el contrato de arrendamiento de vivienda urbana.

La Corte Constitucional ha establecido jurisprudencialmente unos requisitos para las demandas de inconstitucionalidad que versan sobre el principio de unidad de materia, y a juicio de la Sala, tales requisitos en principio se cumplen en el presente caso, pues el demandante hace el esfuerzo de demostrar (i) cuál es el contenido material o temático de la ley concernida (los arrendamientos de vivienda urbana), (ii) cuáles son las disposiciones de dicha ley que, al menos en principio, no guardan relación de conexidad con dicha materia (las referidas al contrato de administración), y, finalmente (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley (el contrato de administración se celebra entre partes distintas y tiene un objeto diferente al contrato de arrendamiento, que constituye el objeto de regulación de la ley 820)6. En ese orden de ideas, la Corte estudiará de fondo el cargo planteado.

2.2.2. Cargo 2: violación de la cláusula general de competencia del Congreso y de las funciones que se ejercen a través de la ley, según la Constitución Política (CP, art 150).

Tanto el numeral 3 del literal b del artículo 33 de la Ley 820 de 2003 como el numeral 6 del artículo 34 de la misma Ley, son objeto de reproche de inconstitucionalidad, por cuanto el actor considera que el tema del que se ocupan estas dos disposiciones no está contenido en la lista de materias de las cuales puede ocuparse el Congreso de la República, según el artículo 150 de la Carta. Así planteado, la Corte puede proceder a su examen de fondo, pues el reproche suscita suficiente y clara duda constitucional.

2.2.3. Cargo 3: violación del principio de separación de poderes (CP, 29, 113, 116, 150, 209 y 228).

Considera el demandante que el numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003, que faculta a las entidades territoriales a imponer sanciones cuando los arrendadores matriculados incumplan cualquiera de las obligaciones estipuladas en el contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble, vulnera el principio de separación de poderes, construido a partir de diversas normas constitucionales, por cuanto asigna a autoridades administrativas una competencia: la de dirimir controversias contractuales, que es, en opinión del demandante, un asunto típicamente judicial que la ley no puede atribuir a autoridades administrativas. Este cargo también satisface los requisitos jurisprudenciales mínimos que permiten a la Corte proceder a su examen sustancial.

2.2.4 Cargo por violación del principio de dos instancias (CP, art 31) por el artículo 34 -numeral 2- de la Ley 820 de 2003.

Contra ese mismo numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003, se formula cargo por vulneración del principio constitucional de las dos instancias. Este cargo parecería no tiene la aptitud suficiente para permitir a la Sala Plena de la Corte Constitucional su evaluación, pues carece del atributo de certeza que debe caracterizar un cargo de inconstitucionalidad. En efecto, la norma demandada no se refiere, en sentido alguno, a los recursos que caben contra las decisiones tomadas bajo su amparo. El régimen de recursos contra las decisiones sancionatorias previstas en el artículo 34 de la Ley 820 de 2003, en el que se inserta la disposición demandada, está previsto en el parágrafo 2º del mismo, en el que se establece el tipo de sanciones que serán susceptibles de recursos y se define el recurso procedente.7 El

demandante no mencionó ni mucho menos formuló cargo alguno contra dicha disposición, y centró su ataque en una norma –el numeral 2 del artículo 34- que, al no ocuparse del tema de los recursos, mal podría violar el principio de las dos instancias en algún sentido.

2.2.5 Cargo por violación del principio de igualdad (CP, art 13) por el artículo 34 -numeral 2- de la Ley 820/2003.

Como se explicó en el capítulo de Antecedentes, el actor afirma que el numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003 viola en dos sentidos el principio constitucional de igualdad. Por un lado, la violación se origina en el hecho de que la norma autoriza a las autoridades competentes a imponer sanciones pecuniarias a los arrendadores de vivienda urbana que incumplan cualquiera de las obligaciones estipuladas en el llamado contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble, pero dicha facultad sancionatoria no puede ejercerse sobre los propietarios mismos, que son, precisamente, la contraparte en el contrato de administración, con lo cual se vulnera por una primera vía el principio de igualdad. En segundo lugar, estima el demandante que el hecho de que la facultad sancionatoria recaiga sobre los contratos de bienes raíces destinados a vivienda urbana, pero no pueda ejercerse sobre contratos de bienes raíces destinados a uso comercial, ni sobre los propietarios de éstos últimos, también es violatorio del principio de igualdad.

La Corte, en abundante y reiterada jurisprudencia, ha establecido que las demandas que giran en torno a la posible vulneración del principio de igualdad deben cumplir unos ciertos requisitos, adicionales a los genéricos de toda demanda de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, se ha dicho que la demanda "debe suministrar un principio mínimo o indicativo de respuesta a tres preguntas básicas indispensables para garantizar un debate racional en sede judicial de constitucionalidad: ¿igualdad entre quiénes?, ¿igualdad en qué?, ¿igualdad con base en qué criterio?"8; que "no es suficiente afirmar que existe un trato diferenciado sino que es ineludible, para estructurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad, que el actor precise cuáles son los grupos, regímenes jurídicos o situaciones que se comparan, la diferencia de trato establecida en las normas demandadas y las razones por las cuales considera que se debió dar un tratamiento diferente al grupo presuntamente afectado."9; y que "por la naturaleza relacional del juicio de igualdad, es necesario que se precise con claridad, suficiencia, pertinencia, especificidad y certeza cuáles son los sujetos cuyo cotejo se propone, cuál es el criterio de comparación escogido y cuáles son las razones por las que se

acudió al mismo. De igual manera, si se tiene en cuenta que la correcta interpretación del principio de igualdad no supone la prohibición de la diferencia sino el reproche a la discriminación, al demandante no sólo corresponde presentar argumentos para demostrar que la ley estableció el trato diferente a dos supuestos fácticos iguales, sino que dicho trato no tiene una justificación razonable, proporcional y suficiente que lo autorice”10.

La Corte, en un examen más detenido del que corresponde hacer al momento de la admisión, considera que estos criterios jurisprudenciales se cumplen en la demanda respecto de uno de los cargos en torno al principio de igualdad, pero no respecto del otro.

Frente a la posible vulneración del principio de igualdad, por dar la norma un tratamiento diferenciado entre arrendadores profesionales, por un lado, y propietarios de bienes raíces destinados a vivienda urbana, por el otro, de cara al cumplimiento del contrato de administración, la Corte considera que la demanda hace un esfuerzo suficiente y claro para determinar los grupos involucrados (arrendadores matriculados, por un lado, y propietarios de los inmuebles con los cuales aquellos celebran el contrato de administración, por el otro); los factores de diferenciación que introduce la norma entre los dos grupos (sobre el primer grupo recae una facultad sancionatoria en cabeza de autoridad pública, pero esta autoridad, de conformidad con la norma, no tendría posibilidad de ejercer tal facultad sobre el segundo grupo) y, finalmente, la razones por las cuales ese trato diferenciado carece de justificación constitucional (en la medida en que, siendo partes del mismo contrato, con deberes contractuales expresamente derivados de la misma ley, el que la potestad sancionatoria recaiga sobre uno de los grupos, pero no sobre el otro, carece de justificación. Ambos grupos están ejerciendo una actividad económica regulada, con implicaciones sobre derechos constitucionales, y del texto de la norma no se desprende razón alguna para que la vigilancia y el control sólo se ejerza sobre uno de ellos).

En cambio, el segundo cargo por violación del principio de igualdad no satisface los requisitos jurisprudenciales que habiliten a la Corte hacer un estudio de fondo. Alega el demandante que la mencionada facultad sancionatoria, contenida en el numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003, recae sobre los arrendadores matriculados de bienes raíces destinados a vivienda urbana, pero no sobre quienes se dedican a la misma actividad en relación con bienes raíces destinados a uso comercial; y que aun si esta distinción está justificada, no tiene en cambio justificación el hecho de que la norma distinga entre los propietarios de un

tipo de inmuebles -los de vivienda- y los propietarios de las otras categorías de inmuebles –los comerciales-, para efectos del contrato de administración. Considera la Corte que hay ineptitud en el cargo porque, en primer lugar, no es claro cuáles son los grupos a comparar, pues si bien la norma sancionatoria cuestionada se refiere a arrendadores, el reproche contenido en la demanda habla principalmente de propietarios. Estos no son destinatarios de la norma cuestionada, como se advirtió en el párrafo precedente. Si la norma habla de arrendadores matriculados, no se entiende la razón por la cual los grupos a comparar son dos grupos de propietarios, ninguno de los cuales aparece en ella. Más importante aún: la demanda no hace ningún esfuerzo por demostrar o explicar la razón por la cual el trato diferenciado, de existir –cosa que no queda clara-, es discriminatorio o injustificado. Esa carencia significa que el demandante no demostró las razones por las cuales el trato aparentemente diferenciado debería ser, en cambio, equivalente, y ello impide a la Corte examinar este cargo, razón por la cual se inhibirá de pronunciarse sobre el mismo.

3. Problemas de constitucionalidad.

A partir de los cargos que efectivamente admiten su estudio de fondo por parte de la Corte, se tiene que los problemas jurídicos a resolver son los siguientes:

3.1. ¿Viola el principio constitucional de unidad de materia el hecho de que el legislador regule algunos aspectos del contrato de administración celebrado entre arrendadores y propietarios, dentro de una ley que regula el arrendamiento de vivienda urbana?

3.2. ¿Puede el Congreso de la República regular temas tales como la atribución de funciones de control, inspección y vigilancia a entidades territoriales -incluyendo la potestad sancionatoria-, en relación con la actividad de los arrendadores de vivienda, aun si tales temas no están expresamente anunciados en el artículo 150 Constitucional?

3.3. ¿Se vulnera el principio de separación de poderes cuando el legislador atribuye funciones sancionatorias a las entidades territoriales, propias de la labor de control, inspección y vigilancia que les corresponde, por incumplimiento de las obligaciones de un contrato privado?

3.4. ¿Se vulnera el principio de igualdad cuando el legislador atribuye a entidades territoriales potestades sancionatorias, en el marco de facultades de supervisión sobre una

determinada actividad económica, por incumplimiento de las obligaciones de un contrato privado, pero sólo respecto de una de las partes de dicho contrato?

4. El artículo 33 -numeral 3º del literal b- y el artículo 34 -numeral 2º- de la Ley 820 de 2003 no vulneran el principio de unidad de materia

Según la demanda, tanto el numeral 3º del literal b del artículo 33, como el numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003 vulnerarían el principio constitucional de unidad de materia, en la medida en que regulan aspectos del llamado contrato de administración –que celebran los arrendadores profesionales con los propietarios-, pero son normas ubicadas en una ley de arrendamiento urbano. Las partes, el objeto, y las reglas del contrato de administración son distintas a las del contrato de arrendamiento, y por lo tanto, no le sería dable al legislador ocuparse de aquel en una ley cuyo objeto principal es éste.

La Corte, al examinar el principio de unidad de materia, ha considerado que su finalidad es propender por la transparencia en el proceso legislativo, y la seguridad y el orden en la operación del derecho:

"…La Constitución Política -artículo 158- dice, en relación con el trámite de las leyes: "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (…). Busca la Constitución evitar que en el proceso de formación de las leyes se introduzcan disposiciones extrañas a la materia regulada en ellas, tanto para asegurar la transparencia de la actividad legislativa como para contribuir a la coherencia y sistematicidad del derecho legislado. Específicamente, quiere el Constituyente impedir la introducción de iniciativas sorpresivas, inopinadas o subrepticias en el curso del trámite parlamentario, que dificulten la participación democrática de la representación plural de la voluntad popular y oscurezcan el marco legal de interpretación y aplicación de las normas. En suma, la regla constitucional de la unidad de materia en los proyectos y las leyes propende por un ordenamiento jurídico que preserve tanto la legitimidad institucional como la seguridad jurídica en el sistema normativo." 11

Ese principio, sin embargo, no puede aplicarse con un rigor extremo y literal, que anule la libertad de configuración del legislador, y convierta la labor legislativa en un ejercicio de construcción de compartimentos separados e incomunicados. Al respecto, ha dicho la Corte que:

El principio de unidad de materia no debe concebirse con un criterio estricto de unicidad temática. Tal ha sido el criterio reiterado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al considerar que el principio de unidad de materia " (...) sólo resulta vulnerado cuando una determinada norma no guarda una relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte"12. En similar dirección  señaló que este entendimiento de la unidad de materia "se basa en el respeto del principio democrático reflejado en la actividad legislativa, de tal suerte que sólo podrá ser declarada inexequible la disposición acusada cuando exista una total divergencia entre ella y el tema general regulado en la ley"13. Y continuando en la misma línea jurisprudencial ha sostenido que "solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley"14.

De lo anterior surgen dos consecuencias. En primer término, que la relación "objetiva y razonable" a que hace referencia la sentencia citada, es la conexidad que debe existir entre la parte y el todo, esto es, entre una disposición demandada y la ley continente, de modo que del contenido particular de la primera se pueda extraer un vínculo causal, teleológico o sistemático con el "tema general" o la "materia dominante" de la segunda. En segundo lugar, que el respeto al "principio democrático reflejado en la actividad legislativa" impone un criterio de interpretación estricto frente a un posible vicio de competencia por unidad de materia, al punto que sólo ante la "total divergencia" sustancial de los contenidos normativos en cuestión puede proceder una declaración de inconstitucionalidad.

Así, el Congreso de la República puede ejercer la potestad legislativa sobre un asunto mediante disposiciones diferentes que regulen aspectos concurrentes del mismo, estableciendo asociaciones lógicas entre supuestos fácticos y consecuencias jurídicas relacionables, y reconociendo relaciones sustanciales de tipo causal, teleológico o sistemático entre normas diversas, sin que puedan divergir totalmente del conjunto normativo que las cohesiona."15

En el presente caso, la Corte encuentra que estos criterios jurisprudenciales son plenamente aplicables a las normas examinadas. El tema de la Ley 820 de 2003 no es exclusivamente el

contrato de arrendamiento, sino el “régimen de arrendamiento de vivienda urbana”. El contrato de arrendamiento es simplemente uno de los principales instrumentos jurídicos a través de los cuales se desarrolla dicha actividad, pero la ley, precisamente por ocuparse, no sólo del contrato, sino del régimen general de los arrendamientos urbanos, se ocupa también de aspectos procesales, de las competencias de las autoridades administrativas en la materia, y hasta de asuntos tributarios referidos a esta actividad.

En el primer artículo de la ley se establece que ella tiene como objeto “fijar los criterios que deben servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda”.  Uno de los aspectos de esa regulación tiene que ver con las reglas aplicables a quienes se dedican de manera profesional y permanente a la actividad de arrendamiento de vivienda urbana. Esas personas –naturales o jurídicas-, deben cumplir unos requisitos y realizar ciertas actividades, una de las cuales es precisamente la de administrar, para efectos de arrendamiento, bienes de terceros propietarios. Esa relación jurídica entre arrendadores profesionales y propietarios se concreta en el llamado “contrato de administración”.

La relación entre esos contratos de administración, los contratos de arrendamiento, y el régimen general de arrendamiento de vivienda urbana, es directa y puede formularse de la siguiente manera: los contratos de administración son los que celebran los propietarios de inmuebles con personas naturales o jurídicas dedicadas profesional y habitualmente al arrendamiento de inmuebles de vivienda urbana, para efectos de regular la relación jurídica entre estas dos partes, como supuesto previo al acto de dar en arriendo dichos inmuebles. En consecuencia, hay una relación temática, teleológica, y causal entre los “contratos de administración” y el tema general de la ley, es decir, el régimen del arrendamiento de vivienda urbana. En aquellos casos en que el arrendamiento se da en el marco del ejercicio de la actividad de los arrendadores profesionales, el contrato de administración es un elemento inherente a ella, pues define las relaciones entre éstos y los propietarios a quienes prestan sus servicios.

Con base en estas consideraciones, queda claro que el legislador no desconoció el principio de unidad de materia al referirse al contrato de administración que se celebra entre propietarios y arrendadores profesionales, en una ley cuyo objeto es regular el contrato de arrendamiento de vivienda urbana.

5. El numeral 3 del literal b del artículo 33 y el numeral 6 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003 no desconocen las funciones legislativas del Congreso consagradas en el artículo 150 de la Constitución.

5.1. El numeral 3 del literal b) del artículo 33 de la Ley 820 de 2003 dota a algunas entidades territoriales –la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las "alcaldías municipales de los municipios del país"-, de la facultad de "controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo referente al contrato de administración" y el numeral 6 del artículo 34 faculta a dichas entidades a imponer sanciones pecuniarias cuando quienes ejerzan la mencionada actividad inmobiliaria, aún sin matrícula, incumplan las obligaciones señaladas en algunos numerales del artículo 33, las cuales, como ya se explicó, tienen que ver con la expedición de copias del contrato de arrendamiento a los arrendatarios, fiadores y codeudores; las relacionadas con las reglas sobre terminación unilateral del contrato de arrendamiento, establecidas en detalle en otros artículos de la ley; la prohibición de exigir depósitos a los arrendatarios; el cumplimiento de las medidas correctivas y las sanciones administrativas que les hayan impuesto, y, finalmente, el acatamiento de lo que dispongan las entidades territoriales cuando ejercen la función de control de su actividad inmobiliaria, especialmente en lo referente al contrato de administración.

5.2. A juicio del demandante, el legislador, al expedir estas normas, vulneró la Constitución, pues no tienen "como objeto de legislación alguna de las materias consagradas en el artículo 150 de la CP"16. Al hacer esta acusación, se desconoce el conocido rasgo del constitucionalismo colombiano, según el cual la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso de la República. Así lo ha reconocido la Corte en múltiples sentencias, en las cuales se reiteran argumentos como los siguientes:

"(…) en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes" (CP Arts 114 y 150) (…) en Colombia, el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes", por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal

norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso.

La Constitución de 1991 ha mantenido tal cláusula general de competencia en el Congreso, por lo cual esta rama del poder tiene la facultad la desarrollar la Constitución y regular legislativamente la vida del país, no sólo en ejercicio de las atribuciones que expresamente le confiere la Carta, sino también en aquellas materias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado. Se trata pues de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así, el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede con las prohibiciones del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado"17

Conforme a la cláusula general de competencia si determinado asunto no está expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, debe ser desarrollado por el legislador, sin que tenga obligatoriamente que "agotar toda la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción a través de reglamentos administrativos, salvo cuando se trate de una materia amparada con reserva legal"18. En forma más precisa, ha dicho la Corte que "si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que, conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollar primariamente al Legislador"19 ,todo lo cual encuentra su fundamento en el principio democrático, pues "esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP arts 1°, 2°, 3° y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, y el principio del pluralismo"20 Esta cláusula general de competencia permite

incluso al Congreso modificar proyectos de ley que sean de exclusiva iniciativa gubernamental pues “las cámaras tienen la facultad para modificar los proyectos de iniciativa gubernamental de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 Superior, y en virtud de la cláusula general de competencia que se encuentra radicada en el Congreso según lo prevé el artículo 150 constitucional”21.

En consecuencia, este cargo no prospera.

6. El numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003 no vulnera el principio de igualdad por el hecho de que la facultad sancionatoria se imponga sólo sobre los arrendadores de vivienda y no sobre los propietarios.

6.1. El numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003 -que establece como causal para que entidades territoriales puedan imponer sanciones pecuniarias el hecho de que los arrendadores de vivienda incumplan cualquiera de las obligaciones estipuladas en el contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble- es objeto de reproche de inconstitucionalidad, por vulneración al principio de igualdad, en la medida en que la facultad sancionatoria en él contenida sólo puede ejercerse sobre los arrendadores, pero no sobre los propietarios de los inmuebles, que son la otra parte del contrato de administración, cuyo incumplimiento da precisamente lugar a la sanción.

6.2. Para resolver este cargo, se hace necesario subrayar, primeramente, que la mencionada potestad sancionatoria es una manifestación más, entre las varias consagradas en la Ley 820, de una facultad de control, inspección y vigilancia atribuida a las entidades territoriales, y que recae expresamente sobre las personas entre cuyas actividades principales esté la de arrendar bienes raíces destinados a vivienda urbana, de su propiedad o de terceros, o la de desempeñar labores de intermediación comercial entre arrendadores y arrendatarios. Así lo establece expresamente el segundo inciso del artículo 28 de la Ley, al afirmar que “para ejercer las actividades de arrendamiento o de intermediación de que trata el inciso anterior será indispensable haber cumplido con el requisito de matrícula. Las personas matriculadas quedarán sujetas a la inspección, vigilancia y control de la autoridad competente”. Esas funciones de inspección, vigilancia y control, reguladas en el capítulo IX de la Ley, habrán de ser ejercidas por las entidades territoriales mencionadas en su artículo 32 –Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y los municipios-, y

en desarrollo de ellas, pueden investigar, sancionar e imponer medidas correctivas a quienes se dedican a dicha actividad, aplicarles sanciones administrativas, vigilar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el anuncio al público y con el ejercicio de actividades sin la obtención de la matrícula y, para lo que interesa a efectos de este cargo, deberán "controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo referente al contrato de administración". (literal b), artículo 33). La ley incluso autoriza a las entidades territoriales a desarrollar sistemas de inspección, vigilancia y control, acorde con los parámetros que establezca el Gobierno Nacional o, subsidiariamente, las alcaldías.

6.3. Las multas a que se refiere el artículo 34, cuyo numeral 2 se examina en este acápite, pueden imponerse, todas ellas, como resultado del incumplimiento de alguno de los deberes que se le imponen al universo de vigilados, esto es, a los arrendadores profesionales. Así, por ejemplo, le es dable a las entidades territoriales imponer multas, mediante resolución motivada, cuando los arrendadores profesionales no cumplan con la obligación del obtener la matrícula –numeral 1º-; cuando se anuncien al público sin mencionar el número de la matrícula vigente que se les hubiere asignado –numeral 3º-; cuando incumplan cualquier norma legal a la que deban sujetarse, o cuando incumplan las órdenes e instrucciones impartidas por autoridad competente –numeral 4º-, o cuando no entreguen las copias de los contratos requeridos o exijan depósitos, o no cumplan las reglas sobre terminación de los contratos de arrendamiento –numeral 6-. Las entidades territoriales podrán incluso suspender o cancelar la respectiva matrícula, si los matriculados incurren en un incumplimiento reiterado de las conductas señaladas en dicho artículo (parágrafo 1º). La decisión administrativa de multar, o de suspender o cancelar la matrícula, es susceptible del recurso de reposición.

El numeral 2 del artículo 34 se inserta dentro de este conjunto de disposiciones sancionatorias, y alude a los casos en los que los arrendadores matriculados incumplan las estipulaciones del contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble.

6.4. Si se aborda, como no puede ser de otra forma, el estudio del numeral demandado desde la perspectiva de su pertenencia a un sistema de control, inspección y vigilancia que recae sobre los arrendadores matriculados y/o profesionales, se entiende la decisión legislativa de disponer que la potestad sancionatoria se refiera a ellos, y no a otras personas. Como se explicó en otro aparte de esta providencia, el objeto de la Ley 820 es regular los

contratos de arrendamiento de vivienda urbana, y el legislador consideró, válidamente, que convenía radicar en las alcaldías un sistema de inspección, control y vigilancia sobre quienes se dedican de manera sistemática, profesional y organizada a celebrar o intermediar tales contratos de arrendamiento. Uno de los instrumentos a través de los cuales se desarrolla tal actividad profesional es el contrato de administración que los arrendadores profesionales han de suscribir con los propietarios de los inmuebles cuyo arrendamiento se les encomienda, y de ahí que la ley exija, en su artículo 29, que los modelos de tales contratos de administración, que se utilizarán en desarrollo de la actividad inmobiliaria, deban ser presentados como requisito para obtener la matrícula de arrendador. De hecho, toda la regulación de la Ley 820 sobre el tema parte de la premisa de que son los arrendadores los que deben cumplir ciertos requisitos, estar matriculados, y por ende sometidos al sistema de control, inspección y vigilancia contenido en la ley. El legislador consideró que estos arrendadores profesionales son un componente importante del régimen de arrendamientos urbanos de vivienda, y por eso decidió regularlos y hacerlos objeto de control administrativo.

6.5. En ese orden de ideas, la Corte concluye que, desde la perspectiva del sistema de control, inspección y vigilancia, del cual hace parte la disposición demandada, los arrendadores profesionales y los propietarios de los inmuebles no están ubicados en el mismo plano, pues aquellos son destinatarios del sistema de supervisión, mientras que éstos no lo son. La demanda no se dirige a cuestionar esa distinción de tipo general, relacionada con los destinatarios de la supervisión de la actividad inmobiliaria, que circunscribe los sujetos pasivos de dicho sistema de supervisión al universo de los arrendadores profesionales; la demanda reprocha una manifestación específica del sistema de supervisión: la de que en relación con los contratos de administración, las posibles sanciones pecuniarias solo recaigan sobre los arrendadores profesionales. Pero ese trato diferenciado obedece al hecho más general de que la supervisión concebida por el legislador recae sobre quienes ofrecen servicios profesionales de arrendamiento de inmuebles propios o de terceros.

6.6. En otros términos: los arrendadores de vivienda matriculados están por disposición de la ley sometidos al sistema de control, inspección y vigilancia que en ella se crea. Al ser sujetos de ese esquema de supervisión, es natural que puedan ser objeto de sanciones. Por motivos que el demandante no cuestionó, el legislador no incluyó a los propietarios de los inmuebles que se arriendan por conducto de los arrendadores profesionales en el universo de

supervisados. Esa circunstancia pone a los arrendadores y a los propietarios en dos situaciones jurídicas claramente diferenciadas: los arrendadores están sometidos al sistema de control, inspección y vigilancia, y los propietarios no lo están. En consecuencia, existe una razón justificada por la cual aquellos pueden ser materia de sanciones pecuniarias por incumplir obligaciones estipuladas en el contrato de administración, y en cambio, los propietarios no son susceptibles de dichas sanciones. La situación es análoga a la de varios otros sistemas de control, inspección y vigilancia, en los que la potestad sancionatoria de quien ejerce la supervisión recae sobre una de las partes contractuales, aquella que el legislador ha considerado que debe ser, por razones de interés público, la que se somete a dicha supervisión. Tal es el caso de las entidades financieras o las empresas de servicios públicos, entre otras. No existen, por ejemplo, potestades sancionatorias sobre los usuarios de las entidades financieras, no obstante ser contraparte contractual de diversos contratos financieros.

6.7. Como el demandante no cuestionó la delimitación del universo de supervisados esbozada en la Ley 820, no le es dable a la Corte entrar a examinarla. La Corte constata que de ese universo no hacen parte los propietarios de los inmuebles con quienes los arrendadores profesionales suscriben el contrato de administración,  y por lo tanto se encuentran en una situación jurídica diferente, que explica el trato diferenciado que se desprende de la norma demandada. El demandante no explicó las razones por las cuales, a pesar de ser objeto de esa clara diferenciación jurídica, ambos grupos materia de la comparación –los arrendadores profesionales por un lado, y los propietarios de inmuebles, por el otro-, tenían que someterse al mismo tratamiento, esto es, tenían ambos que ser objeto de la potestad sancionatoria.

Ahora bien, como dicha potestad sancionatoria , radicada en cabeza de las entidades territoriales, y ejercida sobre los arrendadores de vivienda, es manifestación de una función administrativa de control, inspección y vigilancia, nada impide que las partes del contrato de administración, en asuntos no relacionados con dicha función administrativa, puedan dirimir sus controversias ante el juez natural del contrato. Como se verá en el acápite siguiente, el ejercicio de esta función esencialmente administrativa no excluye que las partes pueden hacer valer sus derechos, ante una controversia contractual, en la jurisdicción que legalmente corresponda, o la que subsidiariamente hayan pactado en el contrato.

El cargo no prospera.

7. El numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003 no vulnera el principio de separación de poderes.

7.1. El artículo 34 de la Ley 820 de 2003 permite a las autoridades competentes –las entidades territoriales mencionadas en el acápite anterior-, imponer multas hasta por cien salarios mínimos legales vigentes, mediante resolución motivada, sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, por diversas razones, entre ellas, la del demandado numeral 2, esto es, cuando los arrendadores de vivienda incumplan cualquiera de las obligaciones estipuladas en el contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble.

En opinión del demandante, esta disposición, ya analizada en el acápite anterior por virtud de otro cargo contra ella, viola también el principio de separación de poderes, pues atribuye a una autoridad administrativa, con consecuencias sancionatorias, la facultad de determinar el incumplimiento contractual imputable a una de las partes de un contrato privado -el contrato de administración explicado en el acápite 3.2 anterior-, lo cual es una función jurisdiccional que no puede ser atribuida a entidades de tipo administrativo.

7.2. El artículo 116 de la Constitución establece que “excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”. La Ley Estatutaria de Administración de Justicia, en la actual redacción derivada de las modificaciones introducidas por los artículos 3º y 6º de la Ley 1285 de 2009, establece en su artículo 8º que “excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley”, y en su artículo 13, que “ejercen función jurisdiccional, de acuerdo con lo

establecido en la Constitución Política…2. las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal”, normas declaradas exequibles mediante sentencia de control previo de constitucionalidad de leyes estatutarias C-713 de 2008. Sobre esta posibilidad constitucional, la Corte se ha pronunciado en varias ocasiones. En sentencia C-1641 de 2000 se sintetizó la posición jurisprudencial sobre este tema en los siguientes términos:

6. En primer término, es claro que este ejercicio jurisdiccional por autoridades no judiciales representa una excepción al reparto general de funciones entre las ramas del poder, por lo cual “su alcance es restrictivo: únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible”22. Sin embargo, en segundo término, esta Corte ha precisado que ese carácter excepcional no significa que a las autoridades administrativas no se les puedan atribuir funciones jurisdiccionales permanentes, pues lo excepcional no es “aquello que no reviste el carácter de permanente” sino aquello que constituye una excepción de la regla común. Por ende, si “la regla común es el ejercicio de funciones administrativas por parte de las superintendencias, por lo cual la ejecución de funciones jurisdiccionales es excepcional. Lo que el constituyente quiso fue esta excepcionalidad, no la transitoriedad de dicho ejercicio. Si hubiera querido autorizar sólo el ejercicio transitorio, así lo habría dicho”23. En tercer término, la Carta señala campos en donde no es posible conferir atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas pues establece que éstas no podrán instruir sumarios ni juzgar delitos…

…Una lectura aislada y literal del artículo 116 parecería indicar que la ley puede atribuir funciones judiciales a cualquier autoridad administrativa, puesto que esa disposición constitucional no establece que el funcionario a quien se le confieran esas competencias jurisdiccionales deba reunir determinados requisitos. Sin embargo, una interpretación constitucional sistemática lleva a la inevitable conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos de independencia e imparcialidad. En efecto, la Carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (CP art. 228), mientras que las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales

(CP art. 93), indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (art. 8.1 Convención Interamericana y art. 14-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). En tales condiciones, es necesario armonizar la posibilidad que confiere el artículo 116 de la Carta de conferir funciones judiciales a las autoridades administrativas con los requisitos de imparcialidad, predeterminación e independencia que deben tener las personas que ejercen funciones jurisdiccionales. Una conclusión se impone: La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial."24 25

7.3. No obstante, antes de determinar si en un determinado caso el legislador ha atribuido válidamente funciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa, es necesario determinar si la función en cuestión es o no jurisdiccional por su naturaleza. Esto no es asunto fácil ni del todo claro ni en la doctrina ni en la jurisprudencia. Al respecto se dijo en la Sentencia C-1038 de 2002 lo siguiente:

"..es cierto que no existe consenso doctrinario ni jurisprudencial sobre cuáles son los criterios que permiten distinguir una función judicial de una función administrativa. Esta Corte ya había reseñado esos problemas en los siguientes términos:

"La doctrina jurídica ha tenido muchas dificultades para precisar qué se entiende por función administrativa por dos razones básicas. De un lado, por cuanto no es fácil diferenciarla de las otras tareas clásicas del Estado, a saber de la legislación y, en especial, de la función judicial con la cual comparte muchos rasgos. Por ejemplo, un autor de la talla de Kelsen -y en este punto es seguido por muchos otros doctrinantes-, ha sostenido que no existe materialmente ninguna diferencia entre la labor administrativa y la labor judicial pues ambas son la producción de una norma singular (sentencia o decisión administrativa) dentro del marco de posibilidades establecido por una norma general (ley). Para Kelsen, la diferencia entre la administración y la jurisdicción tiene razones históricas y no conceptuales, y se relaciona más con la naturaleza de los órganos que ejecutan el derecho: la aplicación es administrativa si es desarrollada por funcionarios jerárquicamente organizados, mientras que es judicial si los

aplicadores gozan de independencia funcional. Así las cosas, según estas corrientes, la única diferencia material que se puede establecer es entre la legislación, que consiste en crear normas generales y abstractas, y la ejecución, que produce normas individuales dentro de los marcos permitidos por la norma general. Por ello Kelsen concluye que la función administrativa sólo puede definirse residualmente, esto es, como aquella actividad del Estado que no es ni legislación ni jurisdicción.

Otros autores no comparten esos criterios pues consideran que es posible establecer criterios materiales para determinar el significado de la función administrativa y diferenciarla de las labores jurisdiccionales (Sobre estos criterios, ver entre otros, Juan Francisco Linares. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Astrea, 1986, pp 149 y ss.). Según estas corrientes, mientras los jueces resuelven esencialmente controversias y conflictos con base en una estricta aplicación de la ley, la función propiamente administrativa se relaciona con las diversas labores de ejecución que, específicamente, desarrolla la rama ejecutiva para el cumplimiento de sus fines, para lo cual se reconoce un margen de discreción al funcionario administrativo, quien puede entonces apreciar la conveniencia y oportunidad de la medida que toma. Habría pues una especificidad material de la función administrativa. Pero incluso para quienes aceptan esta opinión, subsisten muchas dudas y controversias pues estas labores son muy amplias y complejas, por lo cual la doctrina suele diferenciar entre diversas formas de la actividad administrativa26.

Sin embargo, a pesar de esas dificultades, en ocasiones, como en el presente caso, es necesario definir si una autoridad ejerce o no funciones judiciales, pues es el presupuesto para tomar la decisión en un sentido u otro. Es pues necesario adelantar unos criterios que permitan entonces determinar si la función ejercida por un particular, o por una autoridad es o no de naturaleza judicial. Y en tal contexto, la Corte considera que existen algunos elementos formales y materiales que son útiles para dirimir esas controversias.

De un lado, existen criterios formales, en torno a los cuales parece existir un cierto consenso académico y jurisprudencial27. Así, en primer término, es de la esencia de los actos judiciales su fuerza de cosa juzgada, mientras que los actos administrativos suelen ser revocables. Esto significa que una decisión judicial es irrevocable una vez resueltos los recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, mientras que un acto administrativo puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, a menos que exista una situación jurídica

consolidada. En segundo término, la función judicial es en principio desplegada por funcionarios que deben ser jueces, o al menos tener las características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces. Finalmente, y ligado a lo anterior, el ejercicio de funciones judiciales se desarrolla preferentemente en el marco de los procesos judiciales. Por consiguiente, conforme a esos tres criterios formales, se presumen judiciales aquellas (i) funciones que se materializan en actos con fuerza de cosa juzgada, o (ii) son desplegadas por jueces, o al menos por funcionarios que gozan de los atributos propios de los jueces, o (iii) se desarrollan en el marco de procesos judiciales, o se encuentran indisolublemente ligadas a un proceso judicial.

De otro lado, aunque resultan más polémicos, también es posible adelantar algunos criterios materiales. Así, la Constitución establece una reserva judicial para la restricción concreta de ciertos derechos, como la libertad (CP art. 28), y por ende, se entiende que dichas limitaciones sólo pueden ser desarrolladas en ejercicio de funciones judiciales. Igualmente, la Constitución establece el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia (CP art. 229). Por consiguiente, en principio no sería admisible que una autoridad, en ejercicio de una función no judicial, pueda limitar el acceso a la administración de justicia. Por ende, debe entenderse que en principio una decisión que restrinja el acceso a la administración de justicia, debe a su vez, ser ejercicio de una función judicial.

18- Los anteriores criterios formales y materiales obviamente no son exhaustivos ni son de aplicación mecánica, pues en ocasiones pueden estar en tensión unos con otros…".

7.4. Como se explicó en el acápite anterior, en el caso que ahora se somete a examen de la Corte, las funciones a que se refiere la norma demandada son manifestación concreta de una función más general de supervisión, esto es, de control, inspección y vigilancia. Nada hay en las atribuciones que el legislador le da a las entidades territoriales en la disposición acusada que permita afirmar que son esencial o característicamente jurisdiccionales.

Es importante tener en cuenta que el propio legislador ha definido la potestad contenida en el numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003, como una función de control, inspección y vigilancia "en materia de arrendamientos", no como una función jurisdiccional toda vez que: (i) la labor de controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo relacionado con el contrato de administración, función de la cual a su

vez se deriva la potestad sancionatoria aquí demandada, se ubica dentro del literal b) del artículo 33 de la Ley 820, que se titula “función de control, inspección y vigilancia” y (ii) en el artículo 28, referido a los arrendadores matriculados de vivienda, se reitera que éstos quedan sujetos a inspección, vigilancia y control de la autoridad competente. De suerte que por expresa definición legal, la facultad examinada no es jurisdiccional.

Son varias las normas en las que se asignan funciones de control, inspección y vigilancia respecto de contratos privados, que incluyen una potestad sancionatoria, a entidades administrativas, sin que por ello se considere que tales funciones tienen una naturaleza jurisdiccional. Esa situación se presenta, por ejemplo, en el caso de las funciones de la Superintendencia Financiera respecto de los contratos que particulares realizan con las entidades financieras, o respecto de los contratos que realizan con emisores de valores; también sucede lo mismo con el control sobre relaciones contractuales societarias o las facultades administrativas que tiene la Superintendencia de Industria y Comercio en desarrollo de los mecanismos de protección al consumidor. En casos como estos, la potestad sancionatoria, que por cierto recae sólo sobre una de las partes del contrato privado, ha sido considerada como de naturaleza administrativa.

7.5. De otra parte, no encuentra la Corte que la función examinada (imponer sanciones pecuniarias por incumplimiento de lo estipulado en el contrato de administración a los arrendadores de vivienda), estuviese previamente asignada a algún funcionario judicial, con lo cual no es posible afirmar que por razones orgánicas, la norma contenga una redistribución de funciones jurisdiccionales hacia el ámbito administrativo.

Para la Corte, el demandante afirmó, pero no probó, que la función de imponer sanciones a los arrendadores de vivienda, atribuida a ciertas entidades territoriales, cuando incumplan cualquiera de las obligaciones estipuladas en el contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble, es de naturaleza jurisdiccional. En consecuencia, ante el hecho de que para la Corte la función examinada es meramente administrativa, no se hace ni siquiera necesario examinar si la norma cumple los requisitos constitucionales y jurisprudenciales relativos a la atribución excepcional de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas.

Precisamente por esta razón, y contrario a lo afirmado por algunos de los intervinientes, la

facultad sancionatoria que, en el marco de la función general de inspección, control y vigilancia, puede ejercerse por parte de las entidades territoriales según la norma examinada, no excluye ni constituye requisito previo para que las partes del contrato de administración –arrendadores matriculados y propietarios-, puedan acudir a la jurisdicción para dirimir sus controversias contractuales. Por un lado, es claro que la legalidad de las decisiones tomadas en ejercicio de la función sancionatoria que aquí se examina, una vez agotado el recurso de reposición en la vía gubernativa de que trata el parágrafo 2º del artículo 34 de la Ley 820 de 2003, puede ser controvertida, como todo acto administrativo, ante la jurisdicción contencioso administrativa. Además, la sanción solo podrá imponerse previa aplicación del procedimiento administrativo previsto en el Código Contencioso Administrativo, garantizando el derecho de contradicción y defensa. Y, por otro lado, si entre las partes surge una controversia contractual, originada en el contrato de administración, cuyo carácter privado no se discute, podrán acudir a la jurisdicción civil para dirimirla, de conformidad con las reglas de competencia determinadas en el Código de Procedimiento Civil, o podrán utilizar algún mecanismo alternativo de solución de conflictos que voluntariamente hayan acordado.

8. Razones de la decisión.

8.1. La Corte concluye que en la Ley 820 de 2003, “por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones”, le era dable al legislador referirse al llamado “contrato de administración” que se suscribe entre propietarios de inmuebles y arrendadores profesionales, por la relación temática directa que hay entre dicho contrato y el contrato de arrendamiento de vivienda urbana, razón por la cual no existe vulneración del principio de unidad de materia.

8.2. La Corte considera que el numeral 3 del literal b) del artículo 33 de la Ley 820 de 2003, y el numeral 6 del artículo 34 de la misma Ley, son disposiciones en las que el legislador atribuye competencias a las entidades territoriales y en esa medida ejerció una atribución explícitamente consagrada en la Constitución. Y aún si no existiera tal norma expresa, la cláusula general de competencia le permitiría al legislador expedir normas de esa índole.

8.4. Para la Corte, el mismo numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003 consagra una función típicamente administrativa –la de imponer sanciones en ejercicio de facultades de

control, inspección y vigilancia-, y por ende, no se está ante el fenómeno jurídico de que trata el artículo 116 de la Carta, relativo a la atribución excepcional de función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas. Dada su naturaleza administrativa, el ejercicio de esta función no excluye la posibilidad de que las partes en el contrato de administración puedan dirimir sus conflictos contractuales ante la jurisdicción civil, o ante un mecanismo alternativo, si así lo han pactado.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el numeral 3 del literal b) del artículo 33 de la Ley 820 de 2003.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el numeral 2 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el numeral 6 del artículo 34 de la Ley 820 de 2003.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

A LA SENTENCIA C-102 DE 2011

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad (Salvamento parcial de voto)

LINEA JURISPRUDENCIAL DE LA UNIDAD DE MATERIA COMO VICIO MATERIAL (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración constituye un vicio de forma (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Sentencia C-102 de 2011 (D- 8211)

Actor: Luís Ángel Mendoza Salazar

Demanda de inconstitucionalidad: contra los artículos 33 y 34 (parcial) de la Ley 820 de 2003.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Me permito disentir parcialmente de la decisión tomada por la Sala Plena en la sentencia de la referencia, específicamente en relación con el cargo sobre la posible vulneración de principio de unidad de materia. Aunque comparto el análisis hecho en el fallo en el sentido de que las normas acusadas por este cargo eran constitucionales, considero que la Corte debió haberse inhibido respecto del mismo, por cuanto la acción de inconstitucionalidad, en este punto concreto, ya había caducado.

La violación del principio de unidad de materia es un vicio de forma: le es aplicable la mencionada disposición constitucional, según la cual "las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto". Como la Ley 820 de 2003 entró a regir el 10 de julio de 2003, y la demanda se presentó el 13 de julio de 2010, el término constitucional de caducidad está claramente superado.

Es cierto que, desde sus inicios, la Corte Constitucional ha considerado que la violación del principio de unidad de materia no es un vicio de forma, y por lo tanto, las acciones que versan sobre ella no están sometidas al término de caducidad mencionado. He venido insistiendo en distintas sentencias en que esa posición jurisprudencial debe ser modificada, con base en las consideraciones que paso a exponer.

1. Jurisprudencia vigente: la vulneración de la unidad de materia como vicio material.

La Corporación ha estimado que la violación al principio de unidad de materia es una vulneración material de la Constitución, pues se trata de un análisis en la que se confronta el contenido de la disposición acusada con el tema general del estatuto legal del cual hace parte, por un lado, y, por el otro, porque la vulneración del principio es, en realidad, un

asunto que “compromete la competencia del Congreso” pues de constatarse su ocurrencia “se debe concluir que el legislador ha rebasado su competencia”.28

En la sentencia C-025 de 1993, la Corte consideró, brevemente, que la violación del principio de unidad de materia era un vicio material y no formal, y, por lo tanto, no susceptible de devolución al Congreso para efectos de ser subsanado -no se pronunció específicamente sobre la caducidad-. Dijo la Corte:

42. La ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa, para evitar que un proyecto vulnere el principio de unidad de materia, no tiene como consecuencia la subsanación del defecto derivado de su incumplimiento, el cual por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable. (…)”. (Subraya fuera de texto)

Como se podrá observar enseguida, la Corte ha considerado que la vulneración al principio de unidad de materia constituye una extralimitación de la competencia del Congreso. Aunque la sentencia C-546/93 no se refirió específicamente al tema de la unidad de materia, fue la primera en señalar que las extralimitaciones de la competencia del legislador no son vicio de forma, o en todo caso, no subsanables, y por lo tanto no aplica la caducidad. Lo dijo en los siguientes términos:

“El artículo 242-3 de la Carta Política que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia. Y no podría hacerlo, porque si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab- initio, del presupuesto esencial para surgir el mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma”29.

En la Sentencia C-1161/00 se dijo explícitamente que los vicios de competencia son materiales, no de forma, y en este fallo se aludió explícitamente a la unidad de materia, en los siguientes términos:

“3- La Constitución establece que “las acciones por vicios de forma caducan en el término de

un año, contado desde la publicación del respectivo acto" (CP art. 242). Sin embargo, esta Corte tiene bien establecido que los problemas de competencia no constituyen vicios de forma sino vulneraciones materiales a la Constitución, por cuanto la competencia es el "presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma"30. Por ello, esta Corte ha concluido que constituyen vicios materiales, cuya acción no caduca, el exceso del Gobierno en el ejercicio de las facultades extraordinarias (Sentencia C-546 de 1993), la violación de la regla de la unidad de materia (Sentencia C-531 de 1995) o el desconocimiento de la reserva de ley orgánica (Sentencia C-600-A de 1995)."

Varias sentencias, durante los primeros años de la Corte, dieron por sentado que la vulneración al principio de unidad de materia era un vicio material insubsanable, sin entrar en explicaciones. Un buen ejemplo de este tipo de sentencias, es la C-070 de 1994:

La sentencia C-531/95 analizó a fondo este problema jurídico, en los siguientes términos:

"Podría pensarse que se trata de un vicio formal pues parece referirse al puro procedimiento legislativo, esto es al trámite de aprobación y perfeccionamiento de las leyes, pues la violación de la Constitución no ocurriría porque el contenido particular de un determinado artículo hubiese desconocido mandatos materiales de la Carta, o hubiese sido expedido por una autoridad a quien no correspondía hacerlo, sino únicamente porque habría sido incluido en un proyecto de ley con una temática totalmente diversa a la suya. Por consiguiente, ese contenido normativo podría ser exequible si hubiera estado en otro proyecto de ley aprobado por el Congreso, lo cual parecería confirmar que el vicio es formal.

Sin embargo, un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no

puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución.

(…)

6- El tipo de examen que realiza la Corte para determinar si hay o no violación de la unidad de materia comprueba que no estamos en presencia de un vicio formal. En efecto, la Corte no analiza el procedimiento formal de aprobación de la norma para determinar si existe ese vicio sino que estudia el contenido normativo del artículo impugnado, y lo compara con el tema general de la ley aprobada. Esta Corporación no tiene entonces que solicitar pruebas y examinar el expediente de la ley sino que efectúa un examen material de la norma acusada y del cuerpo legal del que hace parte. En tales condiciones, si encuentra que no existe una conexidad razonable entre ellas, procede a declarar la inexequibilidad. Es pues un típico juicio material y no un estudio del procedimiento formal de aprobación de la norma legal."

Varios fallos posteriores aludieron y reiteraron esta jurisprudencia, entre otros, las sentencias C-551/03, C-120/06, C-506/06, C-211/07, C-214/07 C-539/08.

En el año 2001, la Corte volvió a ocuparse con detenimiento del tema. En la sentencia C-501 de 2001, se dijo:

"De otro lado, también es pertinente aclarar que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte.

Además, es necesario tener en cuenta que el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley (artículo 158 C.P.). Así que, cuando se incurre en la señalada irregularidad, se debe

concluir que el Legislador ha rebasado su competencia.”

En las sentencias más recientes, suele citarse la sentencia C-501/01, que se acaba de transcribir. Por ejemplo, la sentencia C-539/08 señaló:

“Se trata entonces de prescripción con un claro alcance: prohibir la inserción en el cuerpo de una ley de disposiciones que no guarden relación con la materia central por ella tratada, la cual además de preservar la congruencia y coherencia de los cuerpos normativos, apunta a propósitos de mayor envergadura cuales son salvaguardar la transparencia, el principio democrático y la publicidad en el procedimiento legislativo, como ha puesto de relieve esta Corporación en reiterada jurisprudencia. Precisamente por los contenidos axiológicos que garantiza, la trasgresión de la unidad de materia ha sido caracterizada como un vicio de competencia en el proceso de formación de las leyes, es decir, como un vicio de forma que trasciende al contenido de la ley y por lo tanto no es subsanable por el mero paso del tiempo.”

Y, en la sentencia C-859/08, se dijo:

“Ha señalado esta corporación que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que afecta la competencia del Congreso al que por mandato constitucional le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley. Por tal razón, la acción de inconstitucionalidad que plantee tal irregularidad no está sometida al término de caducidad de un año que consagra el artículo 242-2 superior, el cual está previsto para las que se promueven por vicios de forma (…)”.

Es importante, sin embargo, llamar la atención sobre el hecho de que en sentencia C 551/03 se sostuvo que la consideración de la trasgresión del principio de unidad de materia como vicio material se creó con el restringido propósito de impedir que se aplique la caducidad del artículo 242 C.P. En el mencionado fallo se puede leer:

87. (…) Es igualmente cierto que esta Corporación ha señalado, en numerosas ocasiones, que el desconocimiento de la regla de unidad de materia no es un vicio formal sino material. (…) La doctrina del carácter material, y no formal, de la violación de la regla de unidad de materia fue desarrollada exclusivamente para determinar si ese vicio estaba o no cubierto

por la regla de caducidad de la acción prevista por el artículo 242 superior. Y la Corte concluyó que no era así, pues se trataba de un vicio material de competencia, y no de un vicio de forma o de trámite.

Ahora bien, la violación de la regla de unidad de materia es un vicio de competencia, pues no tiene que ver con la ilegitimidad del contenido normativo de un determinado precepto en sí mismo considerado, sino con el hecho de que el Congreso no puede verter ese contenido en una determinada ley, por no guardar éste una conexidad razonable con la materia dominante de esa ley específica."

En conclusión: La Corte ha afirmado que la unidad de materia es asunto sustancial, no formal o de trámite, esto es, que la falta de unidad de materia de una disposición legal ha de considerarse vicio material.

Ha expresado que tal carencia, "por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable" (C-025/93). Ha concluido que estos defectos "constituyen vicios materiales, cuya acción no caduca" (C-1161/00). En la sentencia C-70/94 aludió a la naturaleza del vicio "tratándose de un vicio insubsanable, por cuanto es de carácter sustancial". Se trata en estos casos de presentar la conclusión acerca de la naturaleza material o sustancial del vicio por falta de unidad de materia, para colegir de ello la no subsanabilidad del proyecto viciado y la no caducidad de la acción.

La sentencia que fundamenta la naturaleza no formal del vicio por carencia de unidad de materia es la ya citada C-531/95, que comienza por examinar la probable naturaleza formal de este defecto, (i) ya que se refiere al "puro procedimiento legislativo"; (ii) no se estructura "porque el contenido particular de un determinado artículo hubiese desconocido mandatos materiales de la Carta", concluyendo que "ese contenido normativo podría ser exequible si hubiera estado en otro proyecto de ley aprobado por el Congreso, lo cual parecería confirmar que el vicio es formal". Sin embargo, desestima esas razones tras considerar que el asunto tiene que ver con el contenido material de la norma acusada, ya que una ley que falta a la regla de unidad de materia, no obstante haber surtido un trámite impecable y ser formalmente inatacable, puede ser declarada inexequible en algunas de sus disposiciones por desconocer la regla de la unidad de materia. De lo que deduce "que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no

puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada", para concluir que "el vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular". Aquí se advierte que la Corte tiende a basar el argumento de la naturaleza material o sustancial del vicio de unidad de materia en la falta de competencia del Legislador que así procede, lo que equivale a identificar los vicios competenciales como vicios materiales.

Luego, la misma sentencia procede a presentar una razón autónoma para fundamentar la tesis de la naturaleza material del defecto de unidad de materia en el tipo de juicio que realiza el juez constitucional en tales casos. En ellos, "la Corte no analiza el procedimiento formal de aprobación de la norma para determinar si existe ese vicio sino que estudia el contenido normativo del artículo impugnado, y lo compara con el tema general de la ley aprobada", es decir, "efectúa un examen material de la norma acusada y del cuerpo legal del que hace parte". Con base en lo dicho, concluye que se trata de un típico "juicio material" y no un análisis del procedimiento formal de aprobación de la norma. He aquí la razón que le permitió a la Corte concluir que el vicio por falta de unidad de materia es un vicio material.

Tal tesis fue reiterada en la sentencia C-501 de 2001 al concluir que "la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte". También en la sentencia C-859/08 se dijo: "la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que afecta la competencia del Congreso al que por mandato constitucional le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley".

Así, la Corte basa la condición de vicio material del defecto de unidad de materia en la naturaleza del juicio de constitucionalidad que se realiza con ocasión de su ocurrencia. Con todo, recurrentemente, se acude a la razón de competencia para justificar la naturaleza material o sustancial del vicio de unidad de materia, como se verá enseguida.

La sentencia C-1161/00, al reiterar que las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, añadió que los problemas de competencia, como la violación de la regla

de la unidad de materia “no constituyen vicios de forma sino vulneraciones materiales a la Constitución”, por cuanto la competencia es el “presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma”. Es bien importante este fallo ya que permite concluir que: (i) la violación de la unidad de materia es un problema competencial; (ii) la naturaleza competencial y no formal de vicio de unidad de materia se hace evidente al considerar que la competencia es presupuesto de la forma, y no forma misma;  (iii) los vicios competenciales, como los defectos por unidad de materia de las leyes, son vulneraciones materiales de la Constitución.

En general, la Corte ha estimado que la violación al principio de unidad de materia no es un mero vicio de forma, sino, por el contrario, una vulneración material de la Constitución, pues se trata de un análisis en el que se confronta el contenido de la disposición acusada con el tema general del estatuto legal del cual hace parte, por un lado, y, por el otro, porque la vulneración del principio es, en realidad, un asunto que “compromete la competencia del Congreso” pues de constatarse su ocurrencia “se debe concluir que el legislador ha rebasado su competencia”.31

1. Razones por las cuales la jurisprudencia vigente debe ser modificada, para considerar que la vulneración del principio de unidad de materia es un vicio de forma-

Reexaminada la línea jurisprudencial reseñada en el acápite anterior, el suscrito Magistrado insiste, una vez más, en que ha de modificarse, para establecer que el cargo de unidad de materia alude a un vicio de forma, por las razones que pasan a explicarse.

En primer lugar, el juicio consistente “en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte”, si bien entraña un análisis del contenido de la norma demandada, no es un juicio material de control constitucional: realiza una comparación de contenidos normativos entre la disposición acusada y la ley que la incorpora, mas no una confrontación de aquella con el contenido material de la Constitución. El control constitucional material sólo existe como tal, en cuanto el parámetro de cotejo de la norma legal acusada sea un contenido constitucional. Así, el vicio por falta de unidad de materia, al no emanar de un juicio material -de la norma legal contra un contenido sustancial de la Constitución- no es un vicio de tal

naturaleza.

En segundo lugar, la falta de competencia de un órgano para proferir un acto no puede entenderse como un asunto de fondo, material o sustancial. El poder jurídico para expedir una norma a través de un trámite legislativo es un presupuesto de la formación de las leyes, no un aspecto del contenido normativo de éstas. En tal sentido, el juicio de competencia, esto es, de la existencia de capacidad jurídica para tramitar y dictar una disposición legal, no puede asimilarse a un juicio material.

La jurisprudencia ha definido la naturaleza de los vicios constitucionales de los que pueden adolecer las leyes, en ocasiones, en función de las consecuencias que acarrea una u otra definición, en materia de caducidad o subsanabilidad, debiendo ser al contrario. Estas mismas consecuencias son perfectamente derivables de una teoría consistente de los vicios de las leyes objeto de control constitucional.

En otros ámbitos del control constitucional, la Corte, en contra de lo establecido para el caso del vicio por violación al principio de unidad de materia, ha considerado que los vicios de competencia son en realidad vicios de procedimiento en la formación de la norma. Tal es el caso de la llamada “teoría del vicio por la sustitución de la Constitución”, que sintéticamente puede expresarse como aquel vicio de competencia en el que incurre el Congreso de la República cuando por acto legislativo o por ley de convocatoria a referendo constitucional, en lugar de reformar la Constitución vigente, incorpora modificaciones de tal magnitud, que el resultado final es una Constitución distinta, sustitutiva de la anterior. Su condición de poder constituido le impide al órgano legislativo, incluso en función constituyente, sustituir la Constitución, y sí lo hace, excede sus competencias. La Corte, en varios fallos, ha expuesto esta posición e incluso le ha dado aplicación concreta, a sabiendas de que el control de las reformas constitucionales sólo lo puede hacer por “vicios de procedimiento en su formación”, argumentando que el vicio de competencia es, justamente, un vicio de procedimiento.32

En consecuencia, aun si se admitiera que los problemas relativos a la unidad de materia son vicios de competencia, ello debe llevar a la conclusión de que se trata de un vicio formal, no material. En efecto, una teoría más coherente de los vicios objeto de control constitucional, que no dependa casuísticamente de las consecuencias procesales de cada vicio, sino de su carácter intrínseco,  puede estructurarse con las siguientes premisas:

(i) En el texto constitucional, son identificables los siguientes conceptos: vicios de forma (CP, Art. 242.3); vicios materiales (CP, Art. 241.4, 241.5); vicios de procedimiento en la formación (CP, Art. 241.1, 241.2, 241.3, parágrafo); y vicios de competencia (CP, Art. 155).

(ii) Los vicios de forma pueden ser: vicios de competencia o vicios de procedimiento. Tanto la ausencia de competencia como la irregularidad en el trámite entraña un vicio formal. Siendo la competencia un supuesto para iniciar un proceso de expedición de una ley, el juicio de competencia precede a los demás y antecede al juicio sobre el procedimiento. En otras palabras, el examen formal de la titularidad de la potestad legislativa que se ejerce es previo al examen de la observancia de las formas que se despliegan. Y por supuesto, anterior al juicio de contenido material de las disposiciones decretadas.

(iii) El defecto de unidad de materia se configura como un vicio de competencia, esto es, un vicio de forma, bajo el entendido jurisprudencialmente reiterado del límite a la potestad legislativa para expedir una disposición sustancialmente divergente de la ley que la incorpora. En modo alguno se puede considerar como un vicio material, ya que en el examen de unidad de materia el contenido sustancial de la Constitución está ausente de confrontación alguna con la norma legal acusada.

(iv) Como vicio de forma, el defecto por unidad de materia solo puede ser alegado en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en el término de un año -caducidad-. Y al no ser un vicio formal de los referidos en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución -vicios de procedimiento-, no es susceptible de saneamiento.

Las consideraciones anteriores bastarían para concluir que las cuestiones relativas a la competencia de un órgano corresponden conceptualmente a la forma de su actuación, no a su sustancia, y en consecuencia, si se acepta que la unidad de materia es asunto relativo a la competencia del Congreso, ha de concluirse que los vicios relacionados con dicho principio son vicios formales.

Sin embargo, podría incluso irse más allá, para concluir que el principio de unidad de materia en las leyes no es un problema de naturaleza competencial del Congreso, sino de mero procedimiento. Si se analiza con detenimiento el asunto, se tiene que, por regla general, la norma cuestionada por violación de dicho principio bien puede ser materia que compete al Congreso expedir. Sucede, sin embargo, que ha sido incluida en un cuerpo normativo cuya

temática no se conecta razonablemente con la suya propia, y en aras de un cierto principio de orden legislativo, de coherencia normativa, de la transparencia y del principio de publicidad, la Constitución ha considerado que esa desconexión debe evitarse. Cuando se viola el principio de unidad de materia, se viola una regla de orden en la distribución y delimitación temática de las leyes; pero no se viola la distribución competencial en materia legislativa, hasta el punto que si esa misma norma apareciese ubicada en otro cuerpo normativo, con el cual sí existe conexión temática, también expedido por el Congreso, nadie cuestionaría la competencia del órgano legislativo para expedirla. Desde el punto de vista de su contenido material, y a menos que se demuestre que su materia corresponde expresamente a otro órgano constitucional, la norma cuestionada no es ajena a las competencias del Congreso. Su ubicación indebida en una ley temáticamente extraña, la vicia constitucionalmente, sin duda, pero no por razones de incompetencia, sino por razones de forma.

En conclusión: (i) si se acepta la tesis tradicional de la jurisprudencia constitucional en el sentido de que el principio de unidad de materia alude a una cuestión de competencias constitucionales, se llega entonces a la conclusión de que los asuntos de competencia son asuntos de forma, no sustanciales; (ii) si se acepta una modificación de esa tesis, en el sentido de que en unidad de materia no se está en el ámbito de las cuestiones competenciales, sino en el ámbito del mero procedimiento, también se llega a la misma categoría conceptual: los vicios de forma.

Finalmente, es necesario reiterar que no existe una especie de jerarquía en la tipología de los vicios de inconstitucionalidad. Todos ellos apuntan a garantizar la supremacía de la Carta y su integridad, y todos ellos deben ser subsanados o corregidos por el juez constitucional con el mismo rigor y atención. Los llamados vicios de forma, bien por procedimiento o por falta de competencia, afectan la validez de la norma producida porque comprometen seriamente principios constitucionales tales como el de participación democrática, pluralismo, publicidad, derechos de las minorías, transparencia, control ciudadano, representación política, e incluso, en el caso de los defectos competenciales, la propia separación de poderes. El hecho de que el control de este tipo de vicios caduque al año de proferido el acto afectado por ellos, no indica que se traten de vicios de menor importancia, jerarquía o gravedad. Sucede, no

obstante, que los redactores de la Constitución previeron que, pasado cierto tiempo, los defectos de forma pueden entrar en conflicto con otros principios y valores constitucionales, como el de seguridad jurídica, conservación del derecho, o la sola legitimación social que se deriva de la aceptación y aplicación colectiva de la norma. La clasificación del vicio por unidad de materia como un vicio competencial, y por lo tanto de forma, o en su defecto, su consideración directa como un vicio de procedimiento o mero trámite, no implica una degradación de su naturaleza contraria a la Constitución. Tiene como consecuencia, por el contrario, la armonización de su naturaleza con el régimen de control constitucional previsto en la Carta.

Por estas razones, y en virtud del hecho de que ha transcurrido más de un año entre la expedición de la norma y la demanda que ahora se resuelve, consideré que respecto de este cargo procedía la inhibición. Dejo así consignado mi salvamento de voto sobre este punto específico, suscribiendo en todo lo demás lo decidido por la Corte

Atentamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

ACLARACIÓN PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

A LA SENTENCIA C-102/11

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Propósito (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Trasgresión constituye un vicio de carácter formal (Aclaración de voto)

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Operancia por vicios de forma (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Improcedencia cuando ha operado la caducidad de la acción (Aclaración de voto)/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE

MATERIA-Procedencia de la inhibición por operancia de la caducidad (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-8211

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra apartes (subrayados) de los artículos 33 y 34 de Ley 820 de 2003. “por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Luis Ángel Mendoza Salazar

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación me aparto parcialmente de los argumentos que llevaron a la Sala a tomar la decisión contenida en la sentencia C-102 de 2011. Mi discrepancia respecto de la posición mayoritaria no es frente al sentido de la decisión adoptada, sino en relación con el cargo sobre la posible vulneración de principio de unidad de materia, por cuanto la acción de inconstitucionalidad, en este punto concreto, ya había caducado.

En mi criterio, la violación del principio de unidad de materia es un vicio de forma. Por lo anterior, le es aplicable el término de caducidad de las acciones por vicios de forma, esto es, un año contado desde la publicación del respectivo acto. Como la Ley 820 de 2003 entró a regir el 10 de julio de 2003, y la demanda se presentó el 13 de julio de 2010, el término constitucional de caducidad está claramente superado.

El fundamento constitucional del principio de unidad de materia se halla en el artículo 158 Superior, el cual establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

Con base en la esta disposición constitucional, la Corte Constitucional, ha sentado una amplia jurisprudencia desarrollando el principio de unidad de materia, cuyo objetivo central consiste en racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, con el propósito de que todas las disposiciones que conforman el texto de una determinada ley apunten a la consecución de un mismo fin; que no existan cuerpos extraños o insulares en el texto de la ley, sino que, por

el contrario, las diversas disposiciones que la conforman integren un todo armónico.

Esta Corporación ha estimado que la violación al principio de unidad de materia se considera un vicio material o un vicio de competencia. Argumenta que la naturaleza material al desconocimiento de la regla de unidad de materia radica, en el juicio que se realiza para determinar el incumplimiento de este requisito, sosteniendo que es necesario analizar el contenido material de la norma demandada para determinar si corresponde con el tema general de la ley donde se inserta. Así mismo, en lo atinente al tema de competencia, sostienen que el Congreso de la República sólo estaría facultado para legislar sobre el tema general de la ley tramitada, y que hacerlo por fuera del mismo implica la trasgresión de los límites de su competencia. Por lo anterior, la falta de competencia de un órgano para proferir un acto no puede entenderse como un asunto de fondo, material o sustancial. Por cuanto, la existencia de capacidad jurídica para tramitar y dictar una disposición legal, no puede asimilarse a un juicio material.

En varios fallos, en ejercicio del control constitucional, la Corte, ha expuesto que los vicios de competencia son en realidad vicios de procedimiento en la formación de la norma. Por lo anterior, se debe entender que, el defecto de unidad de materia se configura como un vicio de competencia, esto es, un vicio de forma. En este sentido, no es posible dar aplicación al artículo 241 de la Constitución, es decir, al no ser un vicio de procedimiento no es susceptible de saneamiento, cuando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, es alegado por fuera del término constitucional de caducidad, esto es, un año contado desde la publicación del respectivo acto.

Por lo anterior, y en virtud del hecho de que ha transcurrido más de un año entre la expedición de la norma y la demanda que ahora se resuelve, consideré que respecto de este cargo procedía la inhibición. Dejo así consignado mi aclaración de voto sobre este punto específico, suscribiendo en todo lo demás lo decidido por la Corte

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Diario Oficial No. 45.244, de 10 de julio de 2003

2 Concepto 5021 del 21 de septiembre de 2010.

3 En por lo menos cuatro providencias de constitucionalidad, la Corte ha revisado varias de las disposiciones de esta ley: las Sentencia C-670 de 2004, C-786 de 2004, C-886 de 2004, C-731 de 2005.

4 Para mayor precisión, el artículo 28 de la Ley 820 de 2003, dice:

“Artículo 28: Toda persona natural o jurídica, entre cuyas actividades principales esté la de arrendar bienes raíces, destinados a vivienda urbana, de su propiedad o de la de terceros, o labores de intermediación comercial entre arrendadores y arrendatarios, en los municipios de más de quince mil (15.000) habitantes, deberá matricularse ante la autoridad administrativa competente.

Para ejercer las actividades de arrendamiento o de intermediación de que trata el inciso anterior será indispensable haber cumplido con el requisito de matrícula. Las personas matriculadas quedarán sujetas a la inspección, vigilancia y control de la autoridad competente.

Igualmente deberán matricularse todas las personas naturales o jurídicas que en su calidad de propietarios o subarrendador celebren más de cinco (5) contratos de arrendamiento sobre uno o varios inmuebles, en las modalidades descritas en el artículo cuarto de la presente ley.4

Se presume que quien aparezca arrendando en un mismo municipio más de diez (10) inmuebles de su propiedad o de la de terceros, ejerce las actividades aquí señaladas y quedará sometido a las reglamentaciones correspondientes”.

5 Art. 28, Ley 820 de 2003

6 Sobre los requisitos de las demandas que versan sobre el principio de unidad de materia, ver, entre otras, la C-1196/05, C-832/06, C-486/09, C-073/10 y C-230/08

7 Parágrafo 2º del Artículo 34 de Ley 820 de 2003: Contra las providencias que ordenen el pago de multas, la suspensión o cancelación de la matrícula procederá únicamente recurso de reposición.

8 Sentencia C-714/09.  La Corte se abstuvo de hacer pronunciamiento de fondo sobre una demanda que alegaba que era discriminatorio que una exención tributaria sólo se aplicara a inversiones realizadas sobre activos fijos reales productivos.

9 Sentencia C-681/09, en la que se demandaba la posible discriminación originada en la imposición de una carga parafiscal a los vendedores de juegos de suerte y azar,

10 C-667/09, en la que los demandantes consideraban que una norma del Código de Procedimiento Civil vulneraba el artículo 13 de la Constitución. En este, como en los demás casos citados, la Corte se inhibió de hacer pronunciamiento de fondo.

11 C-812 de 2009. En el mismo sentido, ver entre otras C-390/96, C-886/02, C-233/03.

12 C-648/97

13 C-233/03

14 C-233/03

15 C-812/09

17  Sentencia C-527/94. En el mismo sentido, se pueden examinar la sentencia C-247/02 y la C-1190/05

18 Sentencia C-372/09

19 Sentencia C-474/03

20 Sentencia C-530/03

21 Sentencia C-840/03

22 Sentencia C-212 de 1994.

23 Sentencia C-384 de 2000.

24 En el mismo sentido se pueden consultar entre otras sentencia C-592 /92, C-212 /94, C-037/96 , C-384/00 y C-200/02

25 Sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas, pueden revisarse, entre otras, las sentencias C-592/92, C-212/99, C-037/96, C-672/99, C-384/00, C-1691/00, C-415/02 y C-1195/01

26 Sentencia C-189 de 1998..

27 Al respecto, ver, entre otras, la sentencia C-189 de 1998.

28 Ver, en el mismo sentido, sentencias, C-211/07, C-214/07.

29 En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias C-183/97, C-539/08

30 Sentencia C-546/93.

31 Ver, en el mismo sentido, sentencias, C-211/07, C-214/07, entre otras.

32 Así, por  ejemplo, en la Sentencia C-588/09, se dijo: “Si bien la Constitución le confiere a la Corte Constitucional competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Carta, sólo por vicios de procedimiento en su formación, cuando la misma le asigna el control de los vicios de procedimiento en la formación de una reforma constitucional, no sólo le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia, de donde se deduce que el parámetro para controlar la constitucionalidad de los actos reformatorios de la Carta está conformado por las disposiciones del Título XIII de la Constitución, que constituyen una limitación competencial del poder de revisión, por la cual, so pretexto de la reforma, el constituyente derivado o secundario no puede sustituir la Carta, porque, en tal caso, asumiría funciones propias del constituyente originario o primario. También constituyen parámetros de control los preceptos

constitucionales y orgánicos pertinentes y las normas constitucionales que regulan la competencia en materia de reforma constitucional", y en la C-1040/05, "En las distintas providencias en las que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los límites competenciales del reformador de la Constitución, se ha tomado como punto de partida la diferencia clásica entre poder constituyente originario y poder de reforma de la Constitución, el cual -este último-, en cuanto que poder constituido, deriva su competencia de la propia Constitución. En ese contexto, la Corte ha venido decantando su jurisprudencia sobre el particular, en términos que pueden sintetizarse de la siguiente manera: Primero, como la competencia de un órgano es el presupuesto para analizar el procedimiento que dicho órgano ha de seguir para expedir una norma, el análisis de si el reformador de la constitución actuó dentro de su órbita de competencia es una cuestión diferente y previa a la de juzgar si el procedimiento se llevó a cabo respetando las formas establecidas. También es una cuestión distinta a juzgar si el contenido material del acto acusado contradice la Constitución, lo cual escapa al control constitucional que ejerce la Corte sobre las reformas constitucionales. Segundo, la especificidad del juicio relativo a la competencia del reformador radica en que en éste la Corte se circunscribe a estudiar si el reformador sustituyó la Constitución, sin que por ello efectúe un control material ordinario del acto acusado. Es decir, en el juicio de sustitución no hay una comparación entre la reforma y la Constitución con miras a establecer si la primera contradice la segunda, dado que, por definición, una reforma constitucional contradice la Constitución por ella reformada.