Sentencia C-896/12

Bogotá DC, Octubre 31

ESTATUTO DEL CONSUMIDOR-Funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas

COHERENCIA LEGISLATIVA-Definición

UNIDAD DE MATERIA-Jurisprudencia constitucional

JUICIO DE UNIDAD DE MATERIA-Criterios fijados por la jurisprudencia constitucional

JUICIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas jurisprudenciales/UNIDAD DE MATERIA-Exige la demostración de un vínculo entre las diferentes disposiciones de una ley/UNIDAD DE MATERIA-Importancia constitucional/VIOLACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No se encuentra sometido al término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad/JUICIO DE UNIDAD DE MATERIA-Rigurosidad

Es posible formular algunos enunciados o reglas de decisión relativos a la regla de unidad de materia. Entre tales enunciados se encuentran los referidos (i) al alcance del principio, (ii) a las razones de su reconocimiento constitucional, (iii) a la naturaleza del vicio que se produce con su vulneración así como la fecha a partir de la cual es exigible su cumplimiento y (iv) a las reglas para identificar su infracción o, en otras palabras, al alcance y estructura del juicio por violación de la unidad de materia.

JUICIO POR VIOLACION DE LA UNIDAD DE MATERIA EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Criterios orientadores

La cuestión central consiste en determinar los eventos en los cuales se produce la violación del artículo 158. Para ello resulta indispensable establecer la rigurosidad con la que debe adelantarse el examen. El punto de partida en esta materia indica que el examen no debe resultar excesivamente exigente ni extremadamente deferente. Ello implica que el escrutinio no puede desconocer el amplio margen de configuración otorgado al Congreso pero tampoco las exigencias de racionalidad legislativa que se asocian al principio de unidad de materia. Con fundamento en lo anterior cabe presentar las siguientes pautas de decisión que operan como orientaciones generales para adelantar el juicio por violación de la unidad de materia en la actividad legislativa: (i) Existe una preferencia prima facie por el respeto de la determinación legislativa. Ello implica que es exigible, para afirmar la violación del artículo 158 de la Constitución, un esfuerzo argumentativo especial por parte del demandante y por parte de la Corte Constitucional, para una decisión de inexequibilidad. (ii) La violación del principio de unidad de materia exige como primer paso la identificación del eje, núcleo o médula del proyecto. Esta identificación debe tomar en consideración diferentes técnicas interpretativas que se ocupen de la historia de la ley, de su texto, de las relaciones entre las diversas partes de la ley y de sus vínculos con otras leyes. (iii) El siguiente paso del juicio, demanda establecer si la disposición examinada, atendiendo el contenido normativo que se desprende de ella, guarda conexión con la materia del proyecto. Este examen debe diferenciar entre materia del proyecto y temas del proyecto dado que una ley puede

ocuparse de una pluralidad de temas sin que ello signifique, necesariamente, diversidad de materias. Esa conexión puede ser de muy diferente tipo y en cada caso deberá establecerse su relevancia. El vínculo o relación puede darse en función de: (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-. (iv) El examen por violación de unidad de materia puede adquirir diferentes niveles de rigor. Así, el examen de unidad de materia en un acto legislativo da lugar a un escrutinio débil en tanto basta, para constatar la relación con la materia, que la disposición examinada tenga como propósito reformar la Constitución. En una dirección diferente la conexión de disposiciones incorporadas en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, demanda que ellas se encuentren encaminadas a la ejecución o realización de los diferentes programas y propósitos que allí se incluyen. (v) Adicionalmente cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa. En efecto si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrollo un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad podrá resultar menos exigente, en tanto ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia.

ESTATUTO DEL CONSUMIDOR-Contenido y alcance/PROTECCION DEL CONSUMIDOR-Importancia

ESTATUTO DEL CONSUMIDOR-Examen de conexidad de materias respecto de las cuales le son asignadas competencias jurisdiccionales al Ministerio del Interior y de Justicia/SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD, INSOLVENCIA DE PERSONAS NATURALES NO COMERCIANTES Y CONTROVERSIAS RELACIONADAS CON VIOLACIONES AL REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL EN NORMAS DE CONVIVENCIA-No se asocian ni con el objetivo de la ley de establecer un estatuto para la protección del consumidor ni con las normas que se incluyen en la misma para concretar dicha finalidad

Revisado el artículo demandado y en particular las materias respecto de las cuales le son asignadas competencias jurisdiccionales al Ministerio del Interior y de Justicia, la Corte constata que varias de ellas no tienen relación alguna con el núcleo del proyecto y no se conectan ni siquiera de manera accidental con la materia objeto de regulación. En efecto, (i) el saneamiento de la propiedad, (ii) el régimen de insolvencia de personas naturales no comerciantes y (iii) las controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia, no se asocian ni con el objetivo de la ley de establecer un estatuto para la protección del consumidor ni con las normas que se incluyen en la misma para concretar dicha finalidad.

SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD-Regulación/PROCESO VERBAL ESPECIAL PARA OTORGAR TITULOS DE PROPIEDAD AL POSEEDOR MATERIAL DE BIENES INMUEBLES URBANOS Y RURALES DE PEQUEÑA ENTIDAD ECONOMICA Y SANEAR LA FALSA TRADICION-Regulación

REGIMEN DE INSOLVENCIA DE PERSONAS NATURALES NO COMERCIANTES-Finalidad

SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD, INSOLVENCIA DE PERSONAS NATURALES NO COMERCIANTES Y CONTROVERSIAS SOBRE VIOLACIONES AL REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL EN NORMAS DE CONVIVENCIA-Materias no guardan relación con las cuestiones centrales del estatuto del consumidor

ASIGNACION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A SUPERINTENDENCIAS EN ESTATUTO DEL CONSUMIDOR-Se restringe exclusivamente a materias relacionadas con el régimen de protección de los consumidores

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Jurisprudencia constitucional

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Reglas jurisprudenciales/ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Es excepcional y precisa/ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Prohibición para instruir sumarios o juzgar delitos/ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Reglas para el aseguramiento de la imparcialidad e independencia

Las reglas, que se derivan del texto constitucional y de las disposiciones estatutarias que se han ocupado de esta materia, son las siguientes. 1. Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley las que atribuyan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Esta competencia legislativa, conforme al artículo 3 de la ley 1285 de 2009, comprende el señalamiento de las competencias, la determinación de las garantías al debido proceso y la fijación de todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. 2. Se encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un mandato de definición precisa de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un mandato de asignación eficiente conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz. 3. Se encuentra constitucionalmente prohibido de manera definitiva la asignación de competencias a autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos. 4. Está constitucionalmente ordenado el aseguramiento de la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Este mandato supone al menos las siguientes tres reglas: (i) En el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad

correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible. (ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional. (iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia pero sea posible, desde el punto de vista jurídico y práctico, superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos.

COMPETENCIA INDETERMINADA DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Desconocimiento del debido proceso

Revisada cuidadosamente la expresión “respecto de todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales”, la Corte concluye que ella también desconoce los artículos 29 y 116 de la Constitución. El aparte referido establece una competencia indeterminada que se define a partir de todas las disposiciones en el ordenamiento jurídico, vigentes o que entren en vigencia posteriormente, en las que se atribuya algún tipo de competencia judicial a las autoridades administrativas. Esta apertura competencial, además de desconocer el mandato de definición precisa o puntual de las atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas -CP, art 116- adscrito al principio de legalidad, tiene como efecto el desconocimiento de la naturaleza excepcional de la asignación de estas atribuciones -CP, art 116- en tanto su resultado consiste en radicar, en una autoridad administrativa, la totalidad de funciones jurisdiccionales previa o posteriormente asignadas a otras autoridades del mismo tipo, así sea a modo de competencias a prevención. Esta forma de asignación de funciones carece de la puntualidad que en un asunto de tanta relevancia, como lo es la atribución excepcional de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, cabe exigir. La competencia del Ministerio se completa a partir de una general remisión a todas las disposiciones del ordenamiento que puedan estar vigentes en esta materia y, adicionalmente, a todas aquellas que puedan irse adoptando. El modo de regulación adoptado por el legislador impide a los ciudadanos identificar claramente y de manera concurrente a la creación de la competencia genérica, los asuntos de los que podrá ocuparse el Ministerio.

LEY-Conexidad material, teleológica, causal, metodológica o sistemática

ATRIBUCION AL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA DE FUNCIONES JURISDICCIONALES EN ASUNTOS PRESENTES Y FUTUROS QUE OTRAS AUTORIDADES LAS TENGAN O PUEDAN TENERLAS-Comprende un extendido conjunto de materias que impide identificar cualquier conexión con la médula o núcleo temático de la ley 1480 de 2011

ASIGNACION GENERICA E INDETERMINADA DE FUNCIONES JURISDICCIONALES AL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA-Impide realizar un cotejo jurídico adecuado para determinar si existe o no un riesgo de confusión o interferencia que afecte la imparcialidad e independencia de la autoridad administrativa

Demanda de inconstitucionalidad: en contra del artículo 80 de la ley 1480 de 2011 “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”.

Referencia: Expediente D-9079.

Actor: Ramiro Rodríguez López

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado

El ciudadano Ramiro Rodríguez López demandó la inconstitucionalidad del artículo 80 de la ley 1480 de 2011. El texto demandado es el siguiente:

LEY 1480 DE 2011

(Octubre 12)

“Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”

Artículo 80. Con el fin de contribuir al acceso eficaz a la justicia y a la descongestión judicial, el Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá operar servicios de justicia en asuntos de protección al consumidor, saneamiento de la propiedad, insolvencia de personas naturales no comerciantes y controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia, así como en todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales, siempre y cuando las controversias sean susceptibles de transacción o conciliación y se apliquen las normas procesales vigentes.

Los servicios de justicia aquí regulados generan competencia a prevención y por ende no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales y a autoridades administrativas en determinados asuntos.

La operación de los referidos servicios de justicia debe garantizar la independencia, la especialidad y el control jurisdiccional a las decisiones que pongan fin a la actuación, tal y como está regulada la materia en cuanto al ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas.

El Gobierno Nacional reglamentará la forma en que se haga efectiva la operación de estos servicios de justicia.

El demandante solicita sea declarada la inexequibilidad del artículo 80 de la ley 1480 de 2011. Invoca como violados los artículos 29 y 158 de la Constitución – derecho al debido proceso y unidad de materia, respectivamente-.

2.1. Vulneración del artículo 29 de la Constitución

Es inconstitucional la cláusula de asignación de competencia indeterminada, que le permite al Ministerio conocer, con carácter y atribuciones judiciales, cualquier controversia en que haya existido o llegue a existir una asignación de funciones jurisdiccionales en cabeza de autoridades administrativas diferentes al Ministerio, esto es, "asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales". El carácter excepcional del ejercicio de funciones jurisdiccionales por la administración, implica que los asuntos asignados estén determinados con precisión en la ley. De no ser así, se están violando reglas del debido proceso.

2.2. Cosa juzgada

No puede omitirse que la asignación de competencias a autoridades no judiciales, a efectos de realizar procesos de saneamiento de propiedades, fue declarada inexequible por la Corte en la sentencia C-1159 de 2008. De esta manera, se está ante la figura de cosa juzgada constitucional.

2.3. Vulneración del artículo 158 de la Constitución

2.3.1. El deber de respetar el principio de unidad de materia reclama que el contenido y articulado de una ley guarde relación de conexidad objetiva y razonable de naturaleza causal, temática, sistemática o teleológica.

2.3.2. No existe "ninguna relación de conexidad" entre una ley que consagra el estatuto del Consumidor y un artículo de la misma que faculta a un Ministerio para administrar justicia en temas tales como "saneamiento de la propiedad, insolvencia de personas naturales no comerciantes y controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia, así como en todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales"1. Estos contenidos son ajenas a la regulación de situaciones jurídicas o conflictos relativos al ciudadano como consumidor, y no guardan relación alguna con la materia propia de tal estatuto.

3. Intervenciones

3.1. Vulneración del artículo 29 de la Constitución

3.1.1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: exequibilidad

El Congreso de la República, atendiendo lo dispuesto por la Constitución en el numeral 2 del artículo 150, en el artículo 116 de la Constitución y en el numeral 2 del artículo 13 de la ley 270 de 1996 -modificada por la ley 1285 de 2009-, puede adoptar medidas que tengan como efecto la atribución de funciones jurisdiccionales a las diferentes autoridades administrativas.

3.1.2. Departamento de Derecho de la Universidad del Norte: exequibilidad

Bajo la condición consistente en que se establezca de manera precisa la autoridad

administrativa encargada de cumplir la función judicial respectiva y se garantice la independencia e imparcialidad del funcionario correspondiente, resulta posible asignar funciones judiciales a las autoridades administrativas. Adicionalmente, las funciones judiciales no pueden ser atribuidas con el propósito de adelantar la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos. La lectura del artículo 80 de la ley 1480 de 2010 permite constatar el cumplimiento de los límites establecidos por la Constitución y precisados por la jurisprudencia constitucional, para asignar funciones judiciales a las autoridades administrativas.

3.1.3. Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia: exequibilidad

No es suficiente la argumentación del demandante en relación con la violación del artículo 29 para concluir en la inconstitucionalidad. La disposición demandada no implica que la atribución de funciones judiciales a autoridades administrativas tenga como efecto la actuación arbitraria de las autoridades correspondientes quienes deberán aplicar las disposiciones legales vigentes. Adicionalmente, la competencia atribuida en la disposición demandada es a prevención; ello supone que resultan aplicables también las normas que hubieren establecido competencias a cargo de otras autoridades judiciales o administrativas en esta materia.

3.2. Vulneración del artículo 158 de la Constitución

3.2.1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho: exequibilidad

El artículo 80 acusado tiene como propósito favorecer el acceso efectivo a la administración de justicia así como la descongestión judicial y, para ello, prevé la aplicación de lo allí señalado a disputas propias del derecho del consumo o suscitadas entre comerciantes. De acuerdo con la jurisprudencia los requisitos para plantear una objeción por desconocimiento de tal principio no se satisfacen en la presente oportunidad, ya que es indispensable que el demandante indique (1) el contenido material o temático de la ley demandada, (2) las disposiciones de la ley que carecen de conexidad con la materia identificada y (3) las razones por las cuales no existe la conexidad exigida por el artículo 158. El demandante no logró demostrar la ausencia de conexidad entre el artículo 80 y la materia de la que se ocupa la ley 1480 de 2010.

3.2.2. Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: exequibilidad

La disposición demandada reúne el principio constitucional de unidad de materia. Tal afirmación se sustenta en el hecho consistente en que los diferentes apartes del artículo demandado se encuentran relacionados.

Las expresiones “saneamiento de la propiedad, insolvencia de personas naturales no comerciantes y controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia, así como en todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales” del artículo 80 demandado, desconocen el principio de unidad de materia dado que, en primer lugar, no guardan relación con el objeto de la ley de la que hacen parte;

y, en segundo lugar, algunas de ellas tienen una amplitud excesiva que hace imposible establecer la conexión con el objeto de la ley impidiendo, además, la identificación por parte del ciudadano de la forma como se materializarán tales facultades.

3.2.4. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario: inexequibilidad parcial

Considerando los destinatarios de la protección ofrecida por la ley 1480 de 2011 y establecida en su artículo segundo, resulta claro que la disposición desconoce el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución al atribuir al Ministerio del Interior y de Justicia competencia para resolver problemas relativos a: (i) saneamiento de la propiedad, (ii) a la insolvencia de personas naturales no comerciantes y a (iii) controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia. Estas materias no guardan relación alguna con el objeto de la ley.

3.2.5. Intervención del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia: inexequibilidad parcial

Atendiendo lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la ley 1480 de 2011, puede afirmarse que dicho estatuto tiene como finalidad garantizar los derechos de los consumidores. A pesar de ello existen apartes de la disposición demandada que se refieren a materias que no guardan relación alguna con tal propósito tal y como ocurre, por ejemplo: con los asuntos relativos al (i) saneamiento de la propiedad, (ii) a la insolvencia de personas naturales no comerciantes o a (iii) las controversias entre copropietarios. Conforme a lo anterior es procedente que se declare inexequible parcialmente la disposición acusada en el sentido que otorgarle funciones jurisdiccionales al Ministerio en asuntos diferentes a los que tratan en la ley devienen en inconstitucionales por violación del principio de unidad de materia. En cualquier caso, señala que dicha disposición deberá declararse exequible por encontrarse (…) en concordancia y coherencia con la Norma Superior.

4. Intervención del Procurador General de la Nación

4.1. Resulta inconstitucional la atribución al Ministerio del Interior y de Justicia de competencias judiciales respecto de (i) todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales, siempre y cuando las controversias sean susceptibles de transacción o conciliación y se apliquen las normas procesales vigentes, dado que, al no referirse a cuestiones relativas al estatuto del consumidor-ya mencionadas en la disposición demandada-, desbordan el objeto de la ley y, en consecuencia, desconocen el principio de unidad de materia.

4.2. Desconocen el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución, las expresiones del artículo 80 de la ley 1480 de 2011 que prevén la atribución de competencias jurisdiccionales al Ministerio del Interior y de Justicia en los asuntos relativos al (ii) saneamiento de la propiedad, (iii) a la insolvencia de personas naturales no comerciantes y (iv) a controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia. Estas materias son ajenas al régimen de protección del consumidor y se encuentran reguladas en otras leyes.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 80 de la ley 1480 de 2011 atendiendo lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Conflicto normativo-constitucional objeto de decisión

Pese a que se demanda la totalidad del artículo 80 de la Ley 1480/11, el accionante dirige los cargos de inconstitucionalidad contra expresiones de la disposición que asignan funciones jurisdiccionales al Ministerio de Justicia, en materias diferentes de la protección del consumidor. Así, la Corte emprenderá el examen de dos problemas constitucionales específicos:

2.1. Si la competencia dada al Ministerio del Interior y de Justicia -o a quien haga sus veces-2 para el ejercicio de funciones jurisdiccionales en materias transables o conciliables relativas a (i) el saneamiento de la propiedad, (ii) el régimen de insolvencia de personas naturales no comerciantes, (iii) las controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia y, finalmente, (v) todas las materias en que la ley hubiere permitido a otras autoridades administrativas ejercer funciones jurisdiccionales, desconoce o no las exigencias derivadas del artículo 158 de la Constitución conforme al cual "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" (CP, 158).

2.2. Si la asignación al Ministerio allí referido, de una competencia para administrar justicia en todos los asuntos conciliables o transables en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales, constituye una infracción de las condiciones constitucionales que deben satisfacerse para la atribución de funciones jurisdiccionales en cabeza de autoridades administrativas (CP, 116, 29).

El abordaje de esta última cuestión resulta relevante en esta oportunidad con independencia de la conclusión a la que se arribe al abordar el cargo por violación del principio de unidad de materia. En efecto, aun aceptando que esta atribución general fuese contraria a dicho principio, debe examinarse su constitucionalidad desde la perspectiva del artículo 116 en tanto existe la posibilidad de que la competencia prevista en el artículo 80 de la ley 1480 de 2011 llegue a comprender materias que no desconozcan el artículo 158 de la Constitución por vincularse, de alguna manera, con el régimen de protección al consumidor.

3. Cuestiones previas

3.1 Vigencia de la norma demandada

3.1.1. La Ley 1564 de 2012 -Código General del Proceso-, en el artículo 626, literal c -corregido por el artículo 17 del Decreto 1736/12-, dispuso que a partir de la entrada en vigencia de la ley quedaría derogado el artículo 80 de la Ley 1480 de 2011, en los términos del numeral 6 del artículo 627. A su vez, el referido numeral 6 del artículo 627 estableció que

los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1º) de enero de dos mil catorce (2014). Conforme a lo señalado si bien la ley 1564 de 2012 dispuso la derogación del artículo 1480 determinó, en virtud de la remisión que se hizo al numeral 6 del artículo 627, que los efectos de la misma se producirán a partir del 1 de enero de 2014. En consecuencia el artículo demandado continúa vigente y, en esa medida, la disposición acusada aún hace parte del ordenamiento jurídico.

3.1.2. No obstante lo anterior podría argumentarse que el numeral 4 del artículo 24 de la ley 1564 de 2012 habría derogado tácitamente -desde la promulgación de la ley 1564- el artículo 80 en esta oportunidad demandado. La señalada disposición estableció lo siguiente:

"El Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá, bajo el principio de gradualidad en la oferta, operar servicios de justicia en todos los asuntos jurisdiccionales que de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia han sido atribuidos a la Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales relacionados con el trámite de insolvencia de personas naturales no comerciantes y los asuntos previstos en la Ley 1098 de 2006 de conocimiento de los defensores y comisarios de familia. También podrá asesorar y ejercer la representación judicial de las personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de sus propiedades."

Conforme a tal texto cabría plantearse si la disposición transcrita, al regular de manera general las competencias jurisdiccionales del Ministerio de Justicia y del Derecho, habría sustituido la regulación comprendida en el artículo 80 de la ley 1480. Derogatoria que se remontaría a la promulgación de la ley 1564 de 2012, si se considera que el artículo 627 de la citada ley estableció que el artículo 24 entraría en vigencia a partir de la promulgación de la ley. Esta interpretación, sin embargo, no resulta de recibo. En efecto, de admitirse, se desconocería el principio hermenéutico del efecto útil, en tanto a la regla que difiere la aplicación del literal c del artículo 626 -establecida en el numeral 6 del artículo 627- le habría sido negado todo efecto. De otra forma dicho, no sería posible comprender que la ley 1564 de 2012, de manera precisa y especial hubiera establecido que los efectos de la derogatoria expresa se producirían a partir del 1 de enero de 2014 y que, al mismo tiempo, hubiese derogado tácitamente y de manera inmediata la misma disposición. No es factible entonces, a partir de una interpretación sistemática de las normas derogatorias de la ley 1564 de 2012 y del principio de interpretación del efecto útil reconocido por esta Corporación3, concluir la perdida de vigencia inmediata del artículo 80 de la ley 1480 de 2011 que, en consecuencia, tendría una vigencia temporal hasta el 31 de diciembre del año 2013.

3.2. Inexistencia de cosa juzgada

El demandante sugiere que la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas en materia de saneamiento de la propiedad, desconoce el precedente fijado en la sentencia C-1159 de 2008. En esa oportunidad la Corte se ocupó de determinar si atribuir a los notarios la función de declarar la prescripción adquisitiva del derecho de dominio sobre inmuebles urbanos considerados como vivienda de interés social desconocía el

artículo 116 de la Constitución.

Así las cosas, la Corte no estableció como regla la prohibición de asignar facultades jurisdiccionales en materia de saneamiento de propiedad a las autoridades administrativas sino, en otra dirección, la prohibición de asignarla a particulares. Se trata entonces de una regla de decisión irrelevante en esta oportunidad debido a que se trataba de un problema jurídico diferente al que se sigue del artículo demandado en esta oportunidad. De esta manera el asunto ahora evaluado no ha sido juzgado por esta Corporación.

4. Cargo 1º: violación de la regla de unidad de materia -CP, artículo 158-, por expresiones normativas del artículo 80 de la Ley 1480/11

4.1. Concepto de inconstitucionalidad

4.1.1. Se deriva de la demanda del artículo 80 de la Ley 1480/11, que la asignación de funciones jurisdiccionales al Ministerio de Justicia, en materias diferentes a la protección del consumidor, resulta inconstitucional, por faltar a la regla del trámite de las leyes que impone la unidad de materia entre las disposiciones normativas y el cuerpo legal que las contiene (CP, 158). Así, a juicio del actor, los enunciados en tal sentido referidos al saneamiento de la propiedad, el régimen de insolvencia, las controversias en copropiedades y la cláusula de atribución indeterminada de competencias jurisdiccionales, al no guardar conexidad alguna con el tema de la ley, deben ser declarados contrarios a la Constitución.

4.1.2. Nótese que el demandante no cuestiona el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a una dependencia administrativa como el Ministerio. Tampoco las restantes disposiciones relacionadas con la naturaleza transable o conciliable de los asuntos regulados, la aplicación en el procedimiento administrativo de las normas procesales vigentes, el carácter de competencia a prevención dada al Ministerio, la garantía de independencia y especialidad a cargo de la dependencia competente, o el control jurisdiccional de las decisiones administrativas correspondientes.

4.2. La regla de unidad de materia en el proceso de formación de las leyes: límite a la actividad legislativa

4.2.1. Normatividad constitucional y orgánica (artículo 158 de la Constitución y artículo 148 de la Ley 5 de 1992)

4.2.1.1. El artículo 158 constitucional, dice:

Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. (Subrayas fuera del original)

A su vez el artículo 148 de la ley 5 de 1992, en desarrollo de lo dispuesto por la anterior disposición constitucional, prevé lo siguiente al ocuparse de los debates en las comisiones:

Rechazo de disposiciones. Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión. (Subrayas fuera del original)

4.2.1.2. Cabe afirmar que la Constitución establece, esencialmente: (i) una regla del trámite aplicable a los proyectos de ley; (ii) la exigencia de un contenido común a las disposiciones de tales proyectos; (iii) y una prohibición de incorporación de materias extrañas al contenido común, que implica la inadmisibilidad de la iniciativa durante su trámite o la inexequibilidad de la disposición una vez convertida en ley.

4.2.1.3. Los objetivos que busca realizar esta norma constitucional y que se desprenden directamente de ella, pueden cifrarse en dos: (i) la coherencia legislativa y la (ii) transparencia en la formación de la legislación. La coherencia legislativa, hace referencia a que las disposiciones de un proyecto de ley deben conformar un contenido temático común, para que las leyes expedidas tengan una ubicación lógica dentro del sistema normativo que facilite su interpretación y aplicación. Y la transparencia en la formación de la legislación, alude al seguimiento y control del proceso de la deliberación legislativa que fluye de mejor manera cuando recae en contenidos normativos ordenados, así como a la prevención de aprobación de enunciados subrepticiamente introducidos -aunque los 'micos' legislativos se controlan propiamente con la exigencia de 'consecutividad' en los proyectos de ley-.

4.2.2. Jurisprudencia constitucional sobre unidad de materia

En la noción de unidad de materia se han agrupado reglas que se derivan del artículo transcrito. La Corte se referirá a algunos de pronunciamientos de este Tribunal:

4.2.2.1. Desde sus primeros pronunciamientos la Corte ha querido evitar que la comprensión del artículo 158 constitucional implique una limitación drástica del principio democrático o de la libertad de configuración del Legislador. Así, en la sentencia C-025 de 1993 precisó que la interpretación del mandato establecido en tal disposición "no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano". Este punto de partida derivó en la fijación de una regla de interpretación, reiterada desde ese momento por esta Corporación, de acuerdo con la cual "[s]olamente 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 sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley."4

En esa oportunidad la Corte consideró que no resultaban constitucionales, por desconocer el principio de unidad de materia, algunas disposiciones de la ley 5 de 1992, que fijaban reglas relativas a los denominados auxilios prohibidos por el artículo 355 de la Constitución de 1991. La Corte sostuvo que "los artículos 273 y 5º transitorio, se refieren al tema de los auxilios cuya conexidad con la materia del reglamento del Congreso es inexistente. Su prohibición constitucional no permite plantear el ejercicio de una actividad legislativa que, bajo la perspectiva del reglamento del Congreso, sea necesario regular orgánicamente."5

4.2.2.2. Meses después la sentencia C-070 de 1994, al enfrentar un cargo que por violación de unidad de materia se formuló en contra del parágrafo del artículo 16 de la ley 31 de 1992, señaló que el legislador había desconocido lo dispuesto en el artículo 158. El referido parágrafo confería a los Distritos y Municipios la posibilidad de hacer uso de la facultad de cobrar una sobretasa a la gasolina para financiar directamente las obras y adquisiciones que dicha ley mencionaba. Para esta Corporación "no hay nexo ontológico, temático o teleológico del cual pudieran derivar una articulación lógica que, desde el punto de vista de su contenido y materia, las dotara de la unidad requerida por el texto constitucional", en tanto la ley 31 de 1992 se ocupaba de asuntos6 que no guardaban relación alguna con lo establecido en el segmento demandado.

4.2.2.3. Posteriormente, en la sentencia C-523 de 1995, la Corte afirmó que no vulneraba el principio de unidad de materia la ley 66 de 1989 que confería al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir disposiciones en diversas materias. Advirtió esta Corporación que el principio de unidad de materia no resultaba aplicable a leyes que otorgaban facultades extraordinarias y dejó señalado que la exigencia de respeto al principio de unidad de materia podía extenderse, por analogía, a los decretos que se expidieran en desarrollo de tales facultades7. En todo caso, al definir la finalidad que tenía el principio de unidad de materia la Corte señaló:

"En relación con dicho principio, es importante señalar que la razón de su exigencia constitucional tiene como único propósito evitar las incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos. Estas incongruencias pueden ser, entonces, el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trámite señalado en la Constitución para convertir en ley las iniciativas legislativas.

Así, su intención es la de racionalizar o tecnificar el proceso de formación de la ley por parte del Congreso y erradicar de la práctica legislativa colombiana, lo que se ha conocido en el lenguaje vulgar como "micos", término éste que busca significar, como ya se dijo, el hecho de introducir en los proyectos de ley preceptos que resultan contrarios o ajenos a la materia que se trata de regular."

Una vez identificados los objetivos del principio de unidad de materia la Corte se ocupó de señalar la necesidad de no hacer del principio de unidad de materia una exigencia absoluta. En esa dirección dicho principio "no puede sobrepasar su finalidad, pues solamente se trata de suprimir aquellas expresiones, segmentos, artículos, parágrafos o simples palabras, sobre los cuales en una forma objetiva no se logre encontrar una relación de conexidad, con la materia principal o determinante del texto legal". Esta interpretación condujo a la Corte a advertir que "para estos efectos debe entenderse el término "materia" desde una óptica amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley."

4.2.2.4. En la sentencia C-531 de 1995 este Tribunal consideró violatorio del principio de unidad de materia el artículo 116 de la ley 6 de 1992. Dicho artículo dispuso -al referirse a la necesidad de efectuar ajustes a las pensiones del sector público nacional- que con el propósito de compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de

jubilación del sector público nacional, efectuados con anterioridad al año 1989, el Gobierno Nacional dispondría gradualmente el ajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1º de enero de 1989.

Apoyándose en algunos de sus pronunciamientos previos, esta Corporación sostuvo (i) que el Congreso viola la unidad de materia cuando un determinado artículo o contenido normativo no tiene ninguna relación objetiva o razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte, (ii) que el desconocimiento del principio de unidad de materia no es un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada y, adicionalmente, constituye un defecto competencial y (iii) que el respeto del principio de unidad de materia pretende no solo racionalizar el proceso legislativo sino también depurar el producto del mismo de manera tal que los debates parlamentarios tengan un eje preciso para adelantar la discusión. Ello garantiza una mayor transparencia en la aprobación de las leyes y, adicionalmente, promueve la coherencia interna de los proyectos y, en esa medida optimiza la garantía de seguridad jurídica y facilita el cumplimento de las normas.

Al explicar las razones particulares que demostraban la ausencia de conexidad entre el artículo demandado y la materia de la ley, explicó la Corte:

“Es pues indudable que el tema de la Ley 6 de 1992 es tributario. En cambio, el artículo 116 regula un asunto prestacional pues ordena un ajuste a las pensiones de jubilación del sector público nacional, siempre que su reconocimiento se haya realizado con anterioridad al 1º de enero de 1989, con el fin de corregir desequilibrios y desigualdades que habían sido provocados por la existencia, en el pasado, de diferentes sistemas de reajuste pensional. El interrogante que se plantea es entonces si existe una relación razonable entres estas dos temáticas. Y para esta Corporación es claro que no es posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica del artículo acusado con la materia dominante de la ley. En efecto, por más de que el término “materia” debe tomarse, como esta Corte lo ha señalado, “en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”, es claro que la Ley 6° de 1992 se refiere a un tema totalmente distinto del tratado por el artículo 116. En efecto, la ley regula aspectos relacionados con la manera cómo el Estado obtiene recursos para desarrollar sus distintos cometidos, mientras que el artículo acusado está modificando el régimen salarial y pensional de ciertos servidores públicos, pues consagra un mandato de nivelación pensional en el sector público nacional. La ley está entonces relacionada con la Hacienda Pública, mientras que el artículo está referido al derecho sustantivo del trabajo, lo cual muestra la falta de conexidad entre sus temáticas.”

4.2.2.5. En la sentencia C-390 de 1996 esta Corte sostuvo que no desconocía el principio de unidad de materia el artículo 224 de la ley 100, que disponía la creación de un impuesto de armas de fuego y municiones cuyo recaudo se destinaría al Fondo de Solidaridad regulado en el artículo 221 de la misma ley. Explicó este Tribunal en esa oportunidad:

No sobra advertir que la unión sustancial que puede establecer el legislador, cobijando elementos aparentemente diversos en un solo conjunto legislativo, debe fundarse en razones objetivas y que, por tanto, las reglas constitucionales sobre unidad de materia no son

transgredidas cuando la relación entre los varios asuntos tratados en la ley puede ser establecida de manera fehaciente y clara, como a todas luces se muestra en este caso. Los mandatos constitucionales al respecto son vulnerados, en cambio, cuando el vínculo invocado es apenas subjetivo o si, pese a cualquier esfuerzo dialéctico, aparece como indudable la diversidad de las materias tratadas en la ley respecto del conjunto normativo que integra. Así acontece con los denominados "micos" o proposiciones normativas artificialmente agregadas a un estatuto con el que no guardan la más mínima relación."

4.2.2.6. En la sentencia C-428 de 1997 consideró esta Corporación que una disposición que se ocupaba de regular el régimen de cesantías de las personas que se vincularan al Estado y que había sido incluida en la ley 344 de 1996 -por la cual se dictaban normas tendientes a la racionalización del gasto público, se concedían unas facultades extraordinarias y se expedían otras disposiciones-, no desconocía el principio de unidad de materia dado que se asociaba con la finalidad de la referida ley consistente en racionalizar el gasto. Señaló entonces:

"De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte sobre el alcance del principio constitucional de unidad de materia -que aquí se reitera-, no se encuentra motivo de inconstitucionalidad por ese aspecto en la norma del artículo 13 recién estudiado, ni en los demás de la Ley, pues resulta ostensible que la liquidación anual de cesantías y las reglas que se establecen sobre pagos parciales o anticipos de dicha prestación y en torno a la contratación preferente de I.P.S. oficiales, así como las disposiciones sobre encargos y acerca del cumplimiento de sentencias judiciales, confluyen al objetivo básico de la ley -la reducción del gasto- y repercuten en la disminución de cargas laborales en cabeza de la administración."

4.2.2.7. Posteriormente, en la sentencia C-256 de 1998, la Corte señaló que el principio de unidad de materia no era aplicable a disposiciones expedidas con anterioridad a 1968, dado que solo a partir de ese año tal principio fue vinculante en el desarrollo de la actividad legislativa8.

4.2.2.8. En otra oportunidad -sentencia C-352 de 1998- la Corte examinó algunas disposiciones de la ley 401 de 1997 acusadas por violación del principio de unidad de materia. En opinión del demandante la referida ley sólo podía ocuparse de los asuntos relativos a ECOGAS y no de materias referidas, por ejemplo, al establecimiento de un Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural o a la creación de un Viceministerio de Hidrocarburos. La Corte concluyó que el cargo formulado no podría prosperar atendiendo la conexidad de las disposiciones acusadas y en consecuencia procedió a declarar su constitucionalidad9. Sostuvo lo siguiente al referirse a la importancia de interpretar de manera flexible el principio de unidad de materia:

"En repetidas oportunidades la Corte ha señalado que el concepto de unidad de materia (…) a que se refiere el artículo 158 de la Constitución no puede entenderse dentro de un sentido estrecho y rígido al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, que dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre

las distintas aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma.”

4.2.2.9. Ese mismo año, en la sentencia C-1185 de 2000, esta Corporación consideró que la regla incorporada en la ley 550 de 1999 conforme a la cual para participar en una licitación pública, presentación de ofertas o adjudicación de contratos con alguna entidad del Estado, el licitante deberá estar al día en sus obligaciones tributarias nacionales, desconocía el principio de unidad de materia, dado que no guardaba conexidad alguna con el propósito de dicha ley cuyo objeto consistía en la regulación de los denominados acuerdos de restructuración. Al explicar el alcance del principio de unidad de materia expuso este tribunal que “siempre que las distintas disposiciones conserven una relación razonable con la ley, relación que puede consistir en la conexidad de los asuntos o materias que se regulan (conexidad temática), en la identidad o correspondencia de las causas que dan origen a las distintas disposiciones, o de los efectos que con ellas se busca conseguir (conexidad causal o teleológica, respectivamente), o en razones de método o de técnica legislativa que aconsejan traer a determinada ley cierta regulación (conexidad sistemática), debe considerarse que el legislador respetó los dictados constitucionales referentes al respeto al principio de unidad de materia”. Afirmado ello, indicó lo siguiente respecto de la expresión acusada:

“(…) La Corte no encuentra en esta disposición la relación de conexidad que se exige para no violentar el principio de unidad de materia: en efecto, la disposición acusada es una norma tributaria aislada dentro del contexto en el que está inscrita, en cuanto su redacción general la hace referente no sólo a aquellas empresas que son objeto de la ley bajo examen, sino en general a toda persona que pretenda participar en una licitación pública, presentación de ofertas o adjudicación de contratos con alguna entidad del Estado. Con lo cual, como lo afirma la demanda, se rebasa la materia propia de que trata la Ley 550 de 1993.

De otro lado, la disposición que se examina ahora parece contradecir la filosofía de la Ley a la que pertenece, que busca ayudar a las empresas en crisis con miras a lograr su reestructuración económica. En efecto, lo apropiado a estos objetivos, sería facilitar la contratación pública con dichas empresas, lo cual contribuiría a su reactivación económica. La finalidad perseguida por la norma contradice entonces los propósitos de la ley, por lo cual no acusa conexidad teleológica con ella.”

4.2.2.10. En la sentencia C-006 de 2001, este Tribunal señaló que el artículo 57 de la ley 80 de 1993 en el que se ajustaban las penas para aquellas conductas que constituyeran una infracción a la contratación, no desconocía el principio de unidad de materia en tanto “el aumento de las sanciones para los delitos cometidos con ocasión de la celebración de contratos públicos, corresponde a la política criminal legislativa que busca desarrollar los principios de transparencia y moralidad en la administración pública (artículos 24 y siguientes de la Ley 80 de 1993).” De acuerdo con ello podía afirmarse que “existe conexidad objetiva y razonable entre la norma cuestionada y la materia de que trata la ley”10.

4.2.2.11. En la sentencia C-501 de 2001 este Tribunal recapituló los aspectos básicos de su jurisprudencia en materia de control constitucional por violación del principio de unidad de materia al estudiar si vulneraba la Constitución una disposición, incluida en la ley 510 de 1999, que se ocupaba de regular una competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para la liquidación de perjuicios en relación con conductas constitutivas de

competencias desleal. La ley referida tenía como propósito adoptar disposiciones relativas al sistema financiero y asegurador, al mercado público de valores y a las Superintendencias Bancaria y de Valores. La Corte consideró que la disposición cuestionada se inscribía en el propósito de modificar algunos aspectos de la ley 446 de 1998 -relacionada con la descongestión judicial- y, en esa medida, regular allí lo relativo a las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio no desconocía la exigencia del artículo 158. Indicó que si bien resultaba cierto que entre la regulación referida a la Superintendencia de Industria y Comercio y la materia de la Ley 510 no existía una relación directa, era posible constatar la presencia de un vínculo suficiente dado que era común a las Superintendencias principalmente reguladas por la ley 510 y la Superintendencia de Industria y Comercio el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Así entonces sostuvo que "[p]ara percatarse de tal relación, que niega la vulneración del principio de unidad de materia, basta con seguir el sendero trazado por la jurisprudencia de esta Corporación: Atenerse a un criterio objetivo y razonable para determinar la conexidad existente entre la materia de una ley y los temas en ella desarrollados."

Al margen de la solución específica del caso, este pronunciamiento afirmó que el principio de unidad de materia se expresaba en tres niveles diferenciados: (i) la exigencia constitucional del artículo 158 implicaba una regla aplicable al procedimiento legislativo que imponía a los Presidentes de las comisiones, desde el primer debate, el deber de controlar que los proyectos se refirieran a una misma materia; (ii) el principio de unidad de materia se expresaba como factor cualificador del debate democrático en tanto pretende asegurar el desarrollo ordenado del trámite de aprobación de las determinaciones legislativas; (iii) las tensiones que se producen entre la regla de unidad de materia y el principio democrático, demandaban que el control constitucional del cumplimiento de la primera no fuera especialmente exigente.

Dicho esto, la Corte sostuvo que en el examen por violación del principio de unidad de materia resultaba indispensable identificar el núcleo temático de la ley en tanto es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. Así las cosas, enunció algunos de los elementos que resultaban pertinentes para delimitar tal eje:

"En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte."11

4.2.2.12. En la sentencia C-714 de 2001 la Corte examinó un artículo de la ley 633 de 2000 en el que se estableció que la distribución de combustible importado se realizaría exclusivamente a través de Ecopetrol acorde con la reglamentación que expidiera el Gobierno Nacional. Se cuestionaba la disposición argumentando que no guardaba relación

con el objetivo de la ley que se ocupaba de adoptar normas en materia tributaria, de dictar disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y de introducir normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. En la sentencia se expuso lo siguiente al fundamentar la constitucionalidad de la norma demandada:

“Como puede observarse, la norma acusada constituye un instrumento eficaz para la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos por parte del Estado, y cuya erradicación por elementales razones forma parte de la política tributaria del país, susceptible de ser desarrollada en las normas que hagan parte, de leyes en materia tributaria.

(…)

De lo anterior puede concluirse que la norma cuestionada guarda no sólo una conexidad temática con el título y las demás disposiciones de la ley, (referentes a materias tributarias), sino que comparte con la mismas una relación de conexidad teleológica, ya que lo que se busca a través de todo el articulado de la Ley 633 de 2000, es precisamente consagrar los medios e instrumentos para proveer al Estado colombiano, de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de los asociados. La disposición acusada, al prevenir el deterioro de las finanzas nacionales y territoriales derivadas del contrabando de combustibles, apunta en esa misma dirección, razón por la cual no prospera el cargo del demandante contra el artículo 86 de la Ley 633 de 2000 por violación del artículo 158 superior.”

4.2.2.13. La Corte se ha referido también a la especialidad que adquiere el escrutinio constitucional por violación de unidad de materia, en aquellos eventos en los cuales se examinan disposiciones incluidas en la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo. Ha destacado que, atendiendo las finalidades de dicho estatuto así como la autorización constitucional para que en él se incluyan diferentes materias, es exigible un cuidadoso examen a fin de evitar que el Legislador, apoyándose en esa apertura, incorpore disposiciones ajenas a los objetivos que explican la existencia de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. En esa medida ha destacado que constituye un requerimiento fundamental la presencia de una conexión directa entre los propósitos y programas del Plan Nacional de Desarrollo y cada una de sus disposiciones. En la sentencia C-795 de 2004 dijo este Tribunal:

“Conforme a lo anterior, la Corte ha concluido que el principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. Por ello esta Corporación ha señalado que para no violar la regla de unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo. Y es que si no fuera así, bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial.” (subrayas no hacen parte del texto original)

4.2.2.14. En la sentencia C-852 de 2005 la Corte presentó importantes consideraciones relativas a la intensidad del control que debía adelantar esta Corporación cuando se planteaba un cargo por violación del principio de unidad de materia. Destacó que el examen en estos casos no debía resultar excesivamente rígido pero tampoco extremadamente débil y, en consecuencia, resultaba indispensable establecer, en cada caso, cuál habría de ser el grado de severidad del control. Planteó así esta perspectiva:

"El análisis del principio de unidad de materia no puede ser, entonces, ni muy rígido, ni muy flexible. Para ello debe tenerse en cuenta que la fijación del núcleo temático de una ley, a partir del cual es posible derivar las relaciones de conexidad entre las distintas disposiciones que la integran, no se da en abstracto, si no que se realiza por el propio legislador en el caso concreto, al establecer el contenido del proyecto, el propósito del mismo, las partes que lo integran, todo lo cual encuentra expresión, en primer lugar en el texto del proyecto inicial y en el de las modificaciones y adiciones que se le hagan, y luego, en el contenido de la exposición de motivos, las ponencias y los distintos debates.

El grado de flexibilidad en la aproximación del tema, entonces, depende de las circunstancias concretas en las que se desenvuelve cada proyecto de ley. Así, por ejemplo, en el momento de ejercer el control de constitucionalidad desde la perspectiva del principio de unidad de materia, es más flexible la apreciación de las relaciones de conexidad que puedan existir entre las disposiciones que hagan parte de una ley, si las mismas estaban incluidas desde el origen del proyecto de ley, su presencia se desprende claramente del texto y fueron objeto de deliberación explícita, al paso que la flexibilidad es menor cuando se trata disposiciones que se introducen después, sin clara advertencia y sin suficiente debate, o cuyo contenido normativo no es fácilmente inteligible en una aproximación desprevenida a la ley.

4.2.2.15. En la sentencia 1057 de 2005 la Corte reiteró su posición, vertida en las sentencias C-222 de 1997 y C-551 de 2003, conforme a la cual resultaba posible examinar las reformas constitucionales desde la perspectiva de la violación del principio de unidad de materia. Señaló este Tribunal que el juicio en este tipo de casos resultaba más flexible, atendiendo las variadas temáticas que son objeto de regulación constitucional y, en esa medida, el eje a partir del cual debía desplegarse el control habría de consistir en el propósito de modificación de la Constitución. Señaló en aquella oportunidad:

"Entonces, en materia de reformas constitucionales se aplica el principio de unidad de materia el cual no reviste las mismas características cuando se trata de leyes, precisamente por la pluralidad de contenidos normativos de la Constitución la cual necesariamente tiene incidencia en la unidad temática de sus reformas. De lo anterior se concluye que un acto legislativo puede tratar diversas materias sin infringir el principio de unidad de materia, pues mediante el se pueden reformar diversos títulos, capítulos o artículos de la Constitución que no guarden conexidad temática, la cual en definitiva vendría dada precisamente por su propósito de modificar la Carta Política. Habría que examinar, por lo tanto, si el Acto Legislativo 02 de 2004 vulnera el principio de unidad de materia tal como ha sido formulado por la jurisprudencia constitucional para este tipo de textos normativos. (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original)"

4.2.2.16. En la sentencia C-392 de 2007 este Tribunal aludió nuevamente a la estructura del juicio constitucional por violación de unidad de materia, señalando sobre ello que el primer paso consistía en establecer el núcleo temático de la ley de la que hacía parte la disposición acusada para, a continuación, precisar la existencia o no de una relación de conexidad constitucionalmente aceptable. En esa oportunidad la Corte consideró que no desconocía el principio de unidad de materia el artículo 22 de la ley 1014 de 2006 en el que se establecía una remisión al régimen de las empresas unipersonales a efectos de reducir los requisitos y costos para la constitución de las sociedades comerciales que tuvieran una planta de personal no superior a diez (10) trabajadores o activos totales por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes. A fin de demostrar la relación de conexidad razonó así esta Corporación, luego de señalar que el núcleo temático de la ley consistía en fomentar la cultura del emprendimiento:

"Una vez definido el núcleo temático de la ley debe examinarse si la disposición demandada guarda conexidad con éste. Cabría entonces cuestionarse si la simplificación de los requisitos y la aminoración de los costos para la constitución de sociedades comerciales cuando empleen un número no superior a diez trabajadores o cuando sus activos fijos sumen menos de quinientos salarios mínimos legales mensuales, guarda relación con el fomento a la cultura de emprendimiento.

El anterior interrogante ha de ser respondido de manera afirmativa porque tal como se ha señalado anteriormente la flexibilización de los requisitos para constituir organizaciones comerciales guarda relación con la creación de nuevas empresas, objeto perseguido por la Ley 1014 de 2006 a lo largo de sus distintas disposiciones. Por las razones antes anotadas no prospera el cargo por vulneración del artículo 158 constitucional."

4.2.2.17. En la sentencia C-400 de 2010, esta Corporación se ocupó de evaluar, entre otras cosas, si desconocía el artículo 158 de la Constitución el artículo 74 de la ley 633 de 2000, en el que se establecía que el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podría otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Según el planteamiento del demandante esta disposición no guardaba relación con las materias a las que se refería ley y que suponían la adopción de normas en materia tributaria, referidas al tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y, adicionalmente, orientadas a fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

En esta ocasión, reiterando lo que desde la sentencia C-025 de 1993 había señalado, la Corte se refirió a los diferentes tipos de conexidad que podían existir entre las disposiciones de una ley y la materia a la que se refería. Así la (i) conexidad temática supone la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. A su vez (ii) la conexidad causal o teleológica implica la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición o, dicho de otra forma, se presenta cuando las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus

artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley. Finalmente (iii) la conexidad sistemática alude a la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna. En ese marco la Corte concluyó que la disposición demandada guardaba una relación constitucionalmente suficiente con la materia de la ley y, en consecuencia procedió a declarar su exequibilidad13.

4.2.2.18. En la sentencia C-432 de 2010, este Tribunal afirmó nuevamente su jurisprudencia en relación con el principio de unidad de materia. Explicó -en concordancia con lo ya establecido por la Corte en el sentido de que la exigencia del artículo 158 no implicaba simplicidad temática- que el principio de unidad de materia no era equivalente a un mandato de de unidad de tema:

"Se pretende que las leyes regulen una determinada materia, lo cual no es sinónimo de un único y exclusivo tema. En efecto, bien puede suceder que una misma materia resulte regulada desde diferentes perspectivas o aproximaciones, complementarias todas ellas, sin que por ello se pueda alegar violación alguna al artículo 158 constitucional. En otras palabras, no desconoce tal principio una ley que contenga, por ejemplo, disposiciones sustantivas y procesales; normas encaminadas a la prevención y a la represión de determinada conducta humana; o normas que prevean la creación de determinada entidad y establezca unos procedimientos administrativos para actuar ante ella. Lo importante es, en definitiva, 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." (Negrillas no hacen parte del texto original)14

4.1.1.19. En una reciente decisión, la sentencia C-006 de 2012, la Corte consideró que en relación con la aplicación del principio de unidad de materia a normas incluidas en las leyes anuales de presupuesto, era posible constatar en la jurisprudencia de la Corte dos orientaciones metodológicas diferentes asociadas con juicios de diferente nivel de rigurosidad. Señaló lo siguiente indicando la necesidad de acudir, en el caso concreto, a la técnica más respetuosa de las decisiones legislativas:

"La jurisprudencia constitucional, en síntesis, ha asumido dos posiciones con respecto al juicio de unidad de materia de la ley anual del presupuesto. (1) La primera es la 'estricta', defendida en la jurisprudencia inicial de la Corte, según la cual se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma que no tenga un contenido estricta y eminentemente presupuestal, esto es, una norma cuyo objeto de regulación sea el presupuesto en un sentido restringido. (2) La segunda posición, la 'ponderada' es la que fijó la Corte en sentencias como la C-177 de 2002 y la C-1124 de 2008 según la cual: se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere la limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal). Como se verá, en la presente providencia la Corte aplicará un juicio ponderado de unidad de materia frente a la Ley 1420 de 2010."

4.2.3. Reglas jurisprudenciales en el juicio de unidad de materia

Es posible formular algunos enunciados o reglas de decisión relativos a la regla de unidad de materia. Entre tales enunciados se encuentran los referidos (i) al alcance del principio, (ii) a las razones de su reconocimiento constitucional, (iii) a la naturaleza del vicio que se produce con su vulneración así como la fecha a partir de la cual es exigible su cumplimiento y (iv) a las reglas para identificar su infracción o, en otras palabras, al alcance y estructura del juicio por violación de la unidad de materia.

4.2.3.1. La regla de unidad de materia exige la demostración de un vínculo entre las diferentes disposiciones de una ley de manera tal que entre ellas exista una conexidad material, teleológica, causal, metodológica o sistemática.

Esta exigencia no se confunde con el mandato impuesto por el artículo 169 de la Constitución, conforme al cual entre el título y el contenido de la ley debe constatarse una relación precisa que permita identificar el ámbito temático de la ley a partir de la lectura de su título. En cualquier caso aunque ambas exigencias constitucionales se relacionan, en tanto el vínculo entre las diferentes disposiciones de un texto legislativo incrementa las posibilidades de que el título comprenda todas sus materias, resulta posible constatar eventos en los que a pesar de que el titulo guarde relación precisa con el contenido de la ley, ésta hubiere integrado disposiciones que no guardan relación con su materia dominante; o casos en los que una disposición concreta guarda relación de conexidad con una materia central que ha sido desarrollada en el texto legal, pese a que dicha temática no haya alcanzado a ser comprendida en el título de la ley.

4.2.3.2. La importancia constitucional de la unidad de materia se explica por su relación con varios intereses constitucionales. La identificación de estos intereses incide, como se verá más adelante, en la intensidad del juicio que se adelanta cuando se formula un cargo por desconocimiento del artículo 158 de la Constitución.

En primer lugar, la exigencia de respeto de la unidad de materia y la existencia de controles para evitar su violación desde el inicio de los debates en el Congreso de la República tiene como objetivo asegurar una deliberación cualificada que optimice, de una parte, la ordenación de los diversos puntos de vista y, de otra, el proceso de decisión. En efecto, la relación de las diferentes disposiciones con un núcleo temático identificable permite que los miembros del Congreso puedan anticipar el alcance y los efectos derivados del proyecto. Además de ello y en relación el deber de respetar el artículo 158 de la carta Política, promueve un control efectivo de la actividad legislativa por parte de los ciudadanos en tanto hace posible que estos adviertan el contenido de los asuntos que son objeto de tratamiento y, en esa medida, canalicen las propuestas, advertencias o comentarios de forma adecuada y oportuna

En segundo lugar, el principio de unidad de materia se articula con la obligación de promover el conocimiento de las diferentes normas así como la necesidad de asegurar niveles adecuados de certidumbre respecto de su vigencia. Este objetivo encuentra apoyo directo en la necesidad de salvaguardar la seguridad jurídica, en tanto permite, a partir de un ejercicio legislativo temáticamente ordenado en sus resultados, identificar los diferentes cambios legislativos. Este resultado adquiere un significado especial si se consideran las

dificultades que usualmente se asocian a la continua adopción de medidas legislativas y que tiene como resultado numerosas dificultades para identificar el alcance o vigencia de las disposiciones que se expiden.

4.2.3.3. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la violación del principio de unidad de materia no se encuentra sometido al término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad. Por el contrario, en atención al tipo de examen que se realiza y a su carácter evidentemente competencial, la Corte ha señalado que se trata de un defecto que, por su naturaleza, puede ser planteado en cualquier momento. Ahora bien, no obstante lo indicado, la Corte Constitucional ha reconocido que la posibilidad de declarar una infracción del artículo 158 sólo resulta posible respecto de aquellas normas expedidas con posterioridad a la reforma constitucional de 1968 (acto legislativo 1 de 1968)15, en tanto sólo a partir de ese momento se introdujo en el ordenamiento constitucional colombiano.

4.2.3.4. La cuestión central consiste en determinar los eventos en los cuales se produce la violación del artículo 158. Para ello resulta indispensable establecer la rigurosidad con la que debe adelantarse el examen. El punto de partida en esta materia indica que el examen no debe resultar excesivamente exigente ni extremadamente deferente. Ello implica que el escrutinio no puede desconocer el amplio margen de configuración otorgado al Congreso pero tampoco las exigencias de racionalidad legislativa que se asocian al principio de unidad de materia. Con fundamento en lo anterior cabe presentar las siguientes pautas de decisión que operan como orientaciones generales para adelantar el juicio por violación de la unidad de materia en la actividad legislativa:

(i) Existe una preferencia prima facie por el respeto de la determinación legislativa. Ello implica que es exigible, para afirmar la violación del artículo 158 de la Constitución, un esfuerzo argumentativo especial por parte del demandante y por parte de la Corte Constitucional, para una decisión de inexequibilidad.

(ii) La violación del principio de unidad de materia exige como primer paso la identificación del eje, núcleo o médula del proyecto. Esta identificación debe tomar en consideración diferentes técnicas interpretativas que se ocupen de la historia de la ley, de su texto, de las relaciones entre las diversas partes de la ley y de sus vínculos con otras leyes.

(iii) El siguiente paso del juicio, demanda establecer si la disposición examinada, atendiendo el contenido normativo que se desprende de ella, guarda conexión con la materia del proyecto. Este examen debe diferenciar entre materia del proyecto y temas del proyecto dado que una ley puede ocuparse de una pluralidad de temas sin que ello signifique, necesariamente, diversidad de materias.

Esa conexión puede ser de muy diferente tipo y en cada caso deberá establecerse su relevancia. El vínculo o relación puede darse en función de: (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad

metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-.

(iv) El examen por violación de unidad de materia puede adquirir diferentes niveles de rigor. Así, el examen de unidad de materia en un acto legislativo da lugar a un escrutinio débil en tanto basta, para constatar la relación con la materia, que la disposición examinada tenga como propósito reformar la Constitución. En una dirección diferente la conexión de disposiciones incorporadas en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, demanda que ellas se encuentren encaminadas a la ejecución o realización de los diferentes programas y propósitos que allí se incluyen.

(v) Adicionalmente cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa. En efecto si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrollo un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad podrá resultar menos exigente, en tanto ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia.

Para analizar si el planteamiento del demandante en relación con la posible vulneración de la regla de unidad de materia resulta constitucionalmente correcto, la Corte identificará la medula temática de la ley 1480 a fin de establecer, a continuación, si la asignación de funciones jurisdiccionales que se hace en el artículo 1480 guarda alguna relación con el eje identificado.

4.3.1. Materia dominante o contenido esencial de la Ley 1480 de 2011

4.3.1.1. La ley 1480 de 2011 tiene un contenido temático inequívoco: la adopción de un régimen de protección al consumidor. Ello resulta claro (i) del título de la ley en el que se anuncia que “Se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”; (ii) de los principios generales definidos en el artículo 1º, en los que se destaca como objetivo de ley, la protección, promoción y garantía de la efectividad y libre ejercicio de los derechos de los consumidores; (iii) del objeto de la ley, precisado en el artículo 2, conforme al cual sus normas regulan los derechos y obligaciones que surgen entre proveedores, productores y consumidores, de modo tal que las normas contenidas en la ley son aplicables a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía, salvo la existencia de un régimen especial16.

4.3.1.2. Con ese punto de partida, la ley se ocupa de adoptar reglas referidas a: (i) la calidad, idoneidad y seguridad de los productos -artículo 6-, (ii) las garantías a cargo de todo productor y proveedor (artículos, 7, 8, 9 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18); (iii) la responsabilidad de productores y expendedores por productos defectuosos -artículos 19, 20, 21 y 22-; (iv) los deberes asociados al suministro de información a los consumidores por parte de proveedores y productores -artículos 23, 24, 25, 26, 27 y 28-; (v) las características

y efectos de la publicidad -artículos 29, 30, 31, 32, 33-; (vi) el régimen de validez, interpretación y efectos de las relaciones y disposiciones contractuales en las relaciones de consumo y contratos de adhesión -artículos 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 41, 42, 43, 44, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 82 y 83-; (vii) las acciones y procedimientos jurisdiccionales para la protección de los intereses de los consumidores -artículos 56, 57 y 58-; (viii) las facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio así como de las alcaldías en materia de protección del consumidor -artículos 59, 60, 61, 62, 63, 64 y 65-; (ix) el subsistema nacional de calidad -artículos 66. 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73 y 74-; (x) la Red Nacional de Protección al Consumidor, al Consejo Nacional de protección al Consumidor y a las políticas sectoriales para la protección de los derechos de los consumidores -artículos 75 y 76-; (xi) el ejercicio de competencias disciplinarias por el incumplimiento de las funciones asociadas con la aplicación del régimen de protección del estatuto del consumidor -artículo 77-; (xii) la competencia de la Superintendencia para cobrar tasas por los servicios de instrucción, formación, enseñanza o divulgación que desarrolle en asuntos relacionados con protección al consumidor, propiedad industrial y protección de la competencia -artículo 78-; (xiii) la reglamentación de las ligas y asociaciones de consumidores -artículo 81-; y (xiv) su vigencia, así como las derogatorias -artículo 82-.

4.3.1.3. Es claro, entonces, que el núcleo temático de la ley se relaciona con la protección del consumidor, definido en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 1480 como toda persona natural o jurídica que, en cuanto destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza, para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar, doméstica o empresarial, cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica17.

4.3.1.4. El tema central de la ley 1480 de 2011, vale decir, la adopción de un estatuto orientado a la protección del consumidor, quedó señalado desde la exposición de motivos del proyecto de ley 089 de 2010 correspondiente en la Cámara de Representantes18 y se extendió a lo largo de los diferentes debates en el Congreso19. En dicha exposición se señalaba que el proyecto de ley pretendía actualizar el Decreto 3466 de 1982 que no resultaba "suficiente para regular los cambios comerciales producto de la apertura económica y de la competencia internacional generada por la misma". De conformidad con ello se advertía que "[l]as relaciones del mercado y del consumo de bienes y servicios se han globalizado" de manera tal que "el país se quedó corto en el fortalecimiento del sistema jurídico y de garantías para defender los derechos de los consumidores". De esta manera atendiendo la importancia que la protección del consumidor ostentaba en la Constitución surgía "la necesidad de articular la relación existente entre consumidor, productor, proveedor que garantice la existencia de mecanismos jurídicos expeditos para la protección de sus derechos".

Adicionalmente en la exposición de motivos, al referirse al contenido del estatuto se señalaba:

"El estatuto de defensa del consumidor ha sido concebido como una normatividad en la cual se consagran los principios generales aplicables a todos los actores que interactúan en el mercado del consumo. Lo que se persigue con la expedición de este proyecto de ley, es la creación de un solo sistema de protección al consumidor que cobije todos los ámbitos del

quehacer económico. Se ha considerado que no deben existir reglas distintas para cada ámbito o sector ya que ello, además de generar confusión entre las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas, va en detrimento del consumidor quien debe enfrentarse a normatividades y entidades diferentes.

Conscientes de las diferencias existentes entre las relaciones de todos los actores del consumo de cada sector, la actualización contempla la posibilidad de expedir reglas específicas que regulen las particularidades de cada ámbito. En todo caso, estas últimas deberán estar en consonancia con los principios generales señalados en el estatuto 3466 de 1982.

El Proyecto consta de 74 artículos distribuidos en 10 títulos que tratan temas como los derechos básicos y generales, definiciones y ámbito de aplicación; calidad, idoneidad y seguridad; garantías; responsabilidad por daños por producto defectuoso; obligación de información; publicidad; protección contractual; aspectos procedimentales e institucionalidad; aspectos relacionados con el subsistema nacional de calidad; disposiciones comunes a esta ley (…)"

4.3.1.5. Conforme a lo expuesto el eje temático de la ley 1480 de 2011, examinado también desde la perspectiva de sus antecedentes en el Congreso de la República, resulta inequívoco: la aprobación de un estatuto orientado a regular las relaciones de consumo, estableciendo medidas que de manera eficaz, permitieran la protección del consumidor. Ello implicó la adopción de disposiciones sustantivas orientadas a disciplinar tales relaciones, de disposiciones procedimentales dirigidas a asegurar la vigencia y aplicación del régimen de protección y de disposiciones institucionales enderezadas a establecer los órganos competentes para garantizar la aplicación del nuevo régimen.

4.3.2. Examen de conexidad de las materias demandadas

4.3.2.1. Revisado el artículo demandado y en particular las materias respecto de las cuales le son asignadas competencias jurisdiccionales al Ministerio del Interior y de Justicia, la Corte constata que varias de ellas no tienen relación alguna con el núcleo del proyecto y no se conectan ni siquiera de manera accidental con la materia objeto de regulación. En efecto, (i) el saneamiento de la propiedad, (ii) el régimen de insolvencia de personas naturales no comerciantes y (iii) las controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia, no se asocian ni con el objetivo de la ley de establecer un estatuto para la protección del consumidor ni con las normas que se incluyen en la misma para concretar dicha finalidad. A continuación se fundamenta esta conclusión.

4.3.2.2. Las reglas generales relativas al saneamiento de la propiedad se encontraban previstas en la ley 1182 de 200820 y, en la actualidad, en la ley 1561 del 11 de julio de 2012 -que empezará a regir 6 meses después de su promulgación y que derogó a aquella-. El objeto de la primera, según lo prevé el artículo 1, consiste en establecer las reglas sustantivas y procesales para sanear aquellos títulos que comporten la denominada falsa tradición21 respecto de poseedores de bienes inmuebles cuya extensión en el sector urbano no sea superior a media hectárea y en el sector rural no sea superior a diez hectáreas, bajo la condición de que la mencionada falsa tradición no tenga su origen en la violencia, la

usurpación, el desplazamiento forzado, el engaño o el testaferrato; igualmente el inmueble cuyos títulos son objeto de saneamiento no puede encontrarse destinado a cultivos ilícitos ni puede haber sido adquirido como resultado de las actividades referidas en la norma. El objeto de la segunda, según se menciona también en su artículo 1, consiste en promover el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles.

De acuerdo con la delimitación que de su objeto hace la ley recién citada, es claro que su contenido se orienta a la depuración de aquellos títulos que pueden dar lugar a la adquisición de la propiedad y que constituyen formas de falsa tradición así como para otorgar el título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles de pequeña entidad económica. La relación que pretende disciplinarse se vincula con actividades de consolidación de la propiedad, carentes de nexo alguno con las cuestiones que se suscitan en una relación de consumo como la comprendida en la ley 1480 de 2011.

4.3.2.3. El régimen de insolvencia de personas naturales no comerciantes, hoy contemplado en la ley 1564 de 2012, tiene como finalidad permitirle a ese grupo de personas, que hasta el momento no contaban con un régimen claro22 para enfrentar las situaciones de crisis económica por incumplimiento de sus obligaciones, (a) negociar las deudas mediante la celebración de un acuerdo con los acreedores para obtener la normalización de sus relaciones de crédito, (b) convalidar los acuerdos privados a los que lleguen con sus acreedores y, adicionalmente, (c) adelantar los trámites para liquidar su patrimonio

Los supuestos que dan lugar a cada uno de los procedimientos regulados en el régimen de insolvencia así como el trámite que se adelanta en cada uno de los casos, permiten constatar que no existe relación alguna con el objeto del estatuto del consumidor. Así, el trámite de negociación de deudas entraña el desarrollo de un procedimiento que, con la intervención de un conciliador, pretende promover la celebración de un acuerdo de pago con los acreedores del insolvente23 (artículos 538 a 561 del Código General del Proceso). Por su parte, la convalidación de los acuerdos privados tiene como objetivo confirmar la celebración de un acuerdo privado celebrado entre el deudor que se encuentra en las condiciones descritas en la ley24 y un número plural de acreedores que representen más del sesenta por ciento del monto total del capital de sus obligaciones. El último de los trámites regulados en el marco de régimen de insolvencia de persona natural, que tampoco tiene relación alguna con el objeto del estatuto del consumidor, se ocupa de la liquidación patrimonial del deudor cuando fracasa la negociación, cuando se declara la nulidad del acuerdo o cuando se produce su incumplimiento (artículos 563 al 561 del Código General del proceso).

Así las cosas, no encuentra la Corte un vínculo que permita afirmar la existencia de una relación suficiente entre una regulación orientada a proteger patrimonialmente al deudor y a los acreedores en aquellos casos en los que la persona natural no comerciante se encuentra en situación de insolvencia, de una parte, y la regulación orientada a disciplinar las relaciones contractuales y de responsabilidad que surgen entre los consumidores y los proveedores o fabricantes, de otra.

4.3.2.4. Las controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia se refieren, según lo establece el artículo 58 de la ley 675 de 2001, a los conflictos que se presentan entre los propietarios o tenedores del edificio o conjunto, o entre ellos y el administrador, el consejo de administración o cualquier otro órgano de dirección o control de la persona jurídica, en razón de la aplicación o interpretación de la mencionada ley y del reglamento de propiedad horizontal.

Es claro que se trata entonces de asuntos que encuadran en disputas derivadas de las relaciones propias de la propiedad horizontal y que se explican, en una medida importante, por la coexistencia de intereses privados e intereses comunitarios en el lugar de habitación o en aquel en el que se desarrollan actividades económicas o empresariales. La solución de estas controversias, lejos de ocuparse del derecho del consumo, se conecta con problemas diferentes relacionados, por ejemplo, con las condiciones de aplicación de las diversas reglas contenidas en los estatutos que pretenden orientar, en armonía con la ley 675 de 2011, la convivencia en organizaciones sometidas al régimen de propiedad horizontal.

4.3.2.5. Las precisiones anteriores evidencian, en primer lugar, que las materias mencionadas en el artículo 80 acusado -salvo la relativa a la protección del consumidor- no se ocupan de regular la misma realidad social ni tampoco guardan relación con las cuestiones centrales del estatuto del consumidor aprobado por el Congreso (inconexión temática). En segundo lugar, los propósitos centrales que motivaron la expedición del estatuto del consumidor y que se relacionan con la adopción de un régimen tuitivo de la parte débil en determinado tipo de relaciones contractuales -las de consumo- no se conectan con el objetivo explícitamente referido en la norma demandada de contribuir al acceso de la administración de justicia (inconexión causal y teleológica). Adicionalmente, en tercer lugar, no resulta constatable una exigencia de técnica legislativa que pudiera requerir la incorporación de una norma de atribución de funciones jurisdiccionales para resolver los asuntos antes reseñados en un estatuto orientado a proteger al consumidor (inconexión metodológica). Finalmente no responde a racionalidad interna alguna ni lo demanda la configuración de un cuerpo ordenado de normas, la inclusión de unas competencias de administración de justicia carentes de nexo con el objetivo de la regulación a tal punto que se evidencian, siguiendo las palabras de la Corte, como verdaderos “cuerpos extraños” (inconexión sistemática).

En suma, son materias vinculadas con disposiciones especiales contenidas en otros estatutos -en la ley 1182 de 2007 y en la ley 1561 de 2012, en la Ley 1564 de 2012 y en la Ley 675 de 2001-, que no guardan conexión alguna con la orientación de la ley 1480 de 2011.

4.3.2.6. Cabe señalar, además de ello, que del estudio de los antecedentes legislativos del proyecto puede derivarse que la disposición cuestionada fue introducida durante el segundo debate en la Cámara de Representantes, sin que respecto de la misma se adelantara un proceso deliberativo específico25. No obstante que la ausencia de una tal deliberación no conduce a afirmar la pretermisión del debate26, cabía exigir que la incorporación de un artículo que comprendía una regulación incomunicada con los objetivos de la ley 1480 de 2011, suscitara alguna consideración durante el trámite legislativo. Este silencio impone,

siguiendo el precedente definido en la sentencia C-852 de 2005, un examen más exigente del cumplimiento de la exigencia de unidad de materia, en tanto se habría concretado uno de los riesgos cuyo control se pretende evitar.

4.3.2.7. En resumen, la Corte no consigue identificar ninguna disposición sustantiva en el estatuto del consumidor que tenga un vínculo directo con las materias respecto de las cuales se atribuyen facultades jurisdiccionales al Ministerio del Interior y de Justicia, con excepción, naturalmente, de las relativas a la protección del consumidor-.

Podría argumentarse que uno de los temas objeto de la ley sería la asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, tal y como ocurre con la atribución de competencias que en la misma ley se hace a la Superintendencia de Industria y Comercio -numeral 1 del artículo 58- y a la Superintendencia Financiera -artículo 57-. Este argumento resultaría constitucionalmente admisible, si el objeto de la ley consistiera en expedir normas sobre asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Sin embargo, la ley 1480 de 2011 tuvo como eje el establecimiento de reglas de protección al consumidor, a tal punto que la asignación de funciones jurisdiccionales a las citadas superintendencias se restringió, exclusivamente, a materias relacionadas con el régimen de protección de los consumidores.

La asignación de funciones jurisdiccionales a las superintendencias antes señaladas, guardan una conexión estrecha con el régimen de protección del consumidor, en tanto se refieren a la aplicación de las normas que lo componen. Sin embargo, la atribución de cualquier otra atribución jurisdiccional que no se vincule con el mencionado régimen desconoce, en opinión de la Corte, el principio de unidad de materia. Intentar establecer una conexión a partir del argumento conforme al cual existen otras normas que asignan funciones jurisdiccionales en la ley 1480 implicaría una deferencia excesiva e injustificada con la actividad legislativa y, en esa medida, un vaciamiento del contenido de la regla de unidad de materia.

4.4. Conclusión del cargo por vulneración de la regla de unidad de materia

4.4.1. En conclusión, salvo la facultad jurisdiccional para abordar “asuntos de protección al consumidor”, las otras competencias asignadas al Ministerio de Justicia -disputas sobre saneamiento de la propiedad, aplicación del régimen de insolvencia de personas naturales y controversias en el marco del régimen de propiedad horizontal-, no guardan conexidad alguna con el contenido o materia dominante de la Ley 1480/11 que haga posible afirmar su concordancia con el artículo 158 de la Constitución.

3.4.2. Cabe anotar adicionalmente -sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se exponen en relación con el desconocimiento del debido proceso- que la asignación de competencias jurisdiccionales al Ministerio del Interior y de Justicia “respecto de todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales,”, también resulta inconstitucional, debido a que la atribución general de funciones jurisdiccionales -encontrándose ya asignada la relativa a los “asuntos de protección al consumidor”- desconoce el núcleo rector de la ley de la que hace parte. Una asignación como ésta, termina comprendiendo un extendido conjunto de materias, si se tiene en cuenta que en el ordenamiento jurídico se encuentran vigentes numerosas disposiciones que asignan funciones jurisdiccionales a diversas autoridades

administrativas27. Esta atribución, en consecuencia, se encuentra afectada por la misma inconexión que antes se ha explicado respecto de las tres hipótesis cuestionadas.

5. Cargo 2º: la vulneración del derecho al debido proceso (CP, 116 y 29), por la asignación de funciones jurisdiccionales indeterminadas al Ministerio

5.1. Concepto de inconstitucionalidad

La demanda contiene impugnaciones a la expresión normativa del artículo 80 de la Ley 1480/11 "respecto de todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales, siempre y cuando las controversias sean susceptibles de transacción o conciliación y se apliquen las normas procesales vigentes", por el posible desconocimiento de los artículos 29 y 116 de la Constitución, en tanto otorga una competencia indeterminada que se define a partir de todas las disposiciones en el ordenamiento jurídico, vigentes o que entren en vigencia posteriormente, en las que se atribuya algún tipo de competencia judicial a las autoridades administrativas.

5.2. La asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Jurisprudencia constitucional

5.2.1. El artículo 116 de la Constitución establece, en lo relevante para el presente caso, lo siguiente:

"Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido a tales autoridades adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos."

A su vez, las leyes estatutarias relativas a la administración de justicia han contemplado disposiciones al respecto.

5.2.1.1. Originalmente la ley 270 de 1996 disponía en su artículo 13 que ejercían función jurisdiccional las autoridades administrativas28, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Precisaba que tales autoridades no podrían, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal.

5.2.1.2. La Ley 1285 de 2009 -en su artículo 3- modificó el artículo 8 de la ley 270 de 1996, estableciendo que de manera excepcional la ley podría 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. Dispuso que en tal caso, a la ley le correspondía señalar las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Igualmente estableció que contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adoptaren 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 determinadas en la ley.

5.2.2. Estima la Corte que el cumplimiento de las condiciones para atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas constituye una exigencia vinculada al debido proceso. En efecto, el principio de legalidad que se sigue del segundo inciso del artículo 29 de la Constitución, implica que la autoridad judicial competente, así como las formas propias del juicio, tienen que encontrarse previamente definidas, según los requerimientos establecidos por la Constitución. Siendo ello así, la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas debe llevarse a cabo de conformidad con las exigencias establecidas en el artículo 116 de la Constitución, en atención al principio de legalidad antes señalado. En caso de no satisfacer tales condiciones, la asignación de competencias a las autoridades administrativas resultaría constitucionalmente contraria al mandato constitucional de precisión en la asignación de este tipo de competencias -CP, 116- y, por esa vía constituiría una violación del derecho fundamental al debido proceso.

5.2.3. En diferentes oportunidades este Tribunal se ha ocupado de establecer las condiciones constitucionales para la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas29:

Esa atribución, ha señalado esta Corporación, encuentra apoyo no solo en el artículo 116 de la Constitución sino también en el mandato establecido en el artículo 113 de la Carta Política conforme al cual, aunque los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Igualmente ha destacado que la asignación de funciones jurisdiccionales a entidades como las superintendencias se relaciona con la necesidad de imprimir agilidad y eficacia al trámite de disputas en áreas particularmente relevantes para la economía30.

5.2.4. Una de las características centrales del proceso de atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas es su carácter excepcional. La naturaleza excepcional de tal atribución ha determinado que la Corte exija (i) que la autorización constitucional -así como de las disposiciones legales en las que se expresa en virtud del principio de legalidad que rige en esta materia- sea interpretada de manera restrictiva, y (ii) que la asignación de este tipo de competencias sea establecida de manera precisa.

-. Así, en la sentencia C-212 de 1994, al establecer si resultaba constitucional la competencia atribuida en el artículo 1 de la ley 23 de 1991 a los Inspectores Penales de Policía para el conocimiento, en primera instancia, de algunas contravenciones especiales, indicó:

“Así, pues, el artículo 116, como otras disposiciones constitucionales, establece por regla general que la función de administrar justicia corresponde a la Corte Constitucional, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General de la Nación, a los tribunales y a los jueces, pero establece la posibilidad de que órganos ajenos a la Rama Judicial también lo hagan: así, el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales -tal es el caso de las atribuidas en los artículos 174 y 178 de la Constitución- y excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Aún los particulares pueden ser investidos transitoriamente de dicha función cuando actúen como conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Para los fines de este proceso es suficiente destacar la parte del enunciado artículo relativa a las autoridades administrativas.

Se trata de una excepción al principio general y, por tanto, 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, siempre que no adelanten la instrucción de sumarios ni juzguen delitos.

Ahora bien, si los señalados requisitos se cumplen, la norma legal que desarrolle la previsión constitucional es, en principio, exequible. Tal ocurre con la asignación de competencias a inspectores penales de policía, inspectores de policía y alcaldes para fallar sobre contravenciones especiales sancionables con pena distinta de la privación de la libertad.

Cuando la normatividad en mención les atribuye tales funciones, definiendo con claridad que su competencia llega tan sólo a la investigación y juzgamiento de contravenciones, no hace nada diferente de desarrollar lo previsto en el artículo 116 de la Constitución, que faculta al legislador para radicar excepcionalmente la función de administrar justicia en cabeza de autoridades del orden administrativo, siempre y cuando ello se haga excepcionalmente y en materias precisas, como lo es, a juicio de la Corte, la contravencional." (Subrayas no hacen parte del texto original)

-. Este límite fue reiterado por la Corte en la sentencia C-1641 en la que, citando lo señalado en la sentencia C-212 de 1994, afirmó:

-. Una vez más, en la sentencia C-415 de 2002, se refirió la Corte al carácter excepcional y por ello a la necesaria interpretación restrictiva de las competencias judiciales atribuidas a las autoridades administrativas. En esta oportunidad, al precisar el significado de una disposición legal que preveía el recurso de apelación en contra de las decisiones adoptadas por las superintendencias en ejercicio de funciones jurisdiccionales, pero que no precisaba con claridad si este se adelantaría ante la misma superintendencia o ante órganos del poder judicial, señaló este Tribunal:

"Pero la eficiencia en la administración de justicia, no es el único objetivo establecido por el Constituyente en este tema en concreto. También consagró garantías y protecciones frente a los derechos de las personas, cuando éstas tienen que acudir al aparato judicial. Por la naturaleza institucional y estructural de la Rama Judicial, ésta es la única que en principio cuenta con las herramientas y medios adecuados para asegurar dichas garantías. Y por tal razón, el Constituyente previó que el traslado de facultades jurisdiccionales a las autoridades

administrativas tuviera un carácter excepcional.

Las normas de excepción y los fines con los cuales éstas han sido consagradas, deben ser interpretadas restrictivamente. Si el deseo del Constituyente es que por regla general administre justicia la rama judicial, la interpretación teleológica de una norma de acuerdo con la Constitución debe buscar satisfacer primero dicho objetivo. Esto quiere decir que en caso de duda frente a una facultad jurisdiccional otorgada a una autoridad administrativa, debe interpretarse que la facultad para conocer de ese asunto radica en las autoridades judiciales de acuerdo con las reglas generales de competencia.

(…) En conclusión, a menos que explícita y claramente el legislador no lo exprese, las facultades jurisdiccionales deben ser ejercidas por la rama judicial. Con base en estos criterios una conclusión se impone sobre la interpretación del artículo acusado. En virtud del principio de excepcionalidad en la atribución de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, debe entenderse que cuando no existe claridad sobre el otorgamiento de una de esas funciones, la competencia sigue en cabeza de la rama judicial del poder público." (Negrillas no hacen parte del texto original)

-. Asimismo en la sentencia T-302 de 2011, en la que la Corte aludió al significado del artículo 116 de la Constitución en lo relativo a la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, destacó que dicha asignación "debe ser precisa, de modo que la materia sobre la cual recaiga sea puntual, exacta, que no pueda extenderse ni confundirse".

5.2.5. La Corte ha indicado también que la asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas debe asegurar la independencia e imparcialidad de los funcionarios que las ejercen dado que, sea cual sea la autoridad que las despliegue, la administración de justicia debe asegurar tales atributos.

-. Sobre ello, en la sentencia C-1641 de 2000 antes citada, precisó:

"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."

En esa misma decisión sostuvo:

"El examen precedente lleva una conclusión ineludible: bien puede la ley atribuir funciones judiciales a las superintendencias, tal y como lo hacen las disposiciones acusadas. Sin embargo, el actor acierta en señalar que en determinados casos, el ejercicio de esas competencias judiciales por esas entidades es susceptible de desconocer el debido proceso, pues si el funcionario que debe decidir judicialmente un asunto en esa entidad se encuentra sometido a instrucciones al respecto por sus superiores, o tuvo que ver previamente con la materia sujeta a controversia, es obvio que no reúne la independencia y la imparcialidad que tiene que tener toda persona que ejerza una función jurisdiccional en un Estado de derecho (CP art. 228)."

-. La preocupación por la garantía de la imparcialidad en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas, ha tenido un capítulo especial en aquellos eventos en los cuales las funciones jurisdiccionales atribuidas a determinadas superintendencias se relacionan con materias en las que estas, previamente, han ejercido algunas funciones administrativas. Así por ejemplo en la sentencia C-649 de 2001 en la que la Corte evaluó la constitucionalidad de algunas disposiciones que otorgaban facultades jurisdiccionales en materia de competencia desleal a la Superintendencia de Industria y Comercio sostuvo este Tribunal:

"Aplicadas al caso presente, las anteriores reglas sí plantean un claro problema de constitucionalidad. Si la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce sus funciones jurisdiccionales respecto de una entidad o una situación en relación con la cual ya había ejercido, con anterioridad, sus funciones administrativas, resulta claro que su imparcialidad estaría comprometida ab initio, puesto que se buscaría una decisión (definitiva) en relación con una situación que ya había generado un pronunciamiento anterior. Por lo tanto, tal hipótesis sería lesiva de la garantía de imparcialidad que caracteriza a la administración de justicia, según lo deseó el Constituyente, lo cual configura uno de los elementos esenciales del derecho fundamental al debido proceso. En consecuencia, habrá de condicionarse la constitucionalidad de las normas estudiadas en el siguiente sentido: no podrá el mismo funcionario o despacho de la Superintendencia de Industria y Comercio, ejercer funciones jurisdiccionales respecto de casos de competencia desleal, en los cuales ya se hubiera pronunciado con anterioridad, con motivo del ejercicio de sus funciones administrativas de inspección, vigilancia y control en la materia. Tales funciones deben ser desarrolladas por funcionarios distintos, entre los cuales no medie relación alguna de sujeción jerárquica o funcional en lo que atañe al asunto que se somete a su conocimiento."

-. Posteriormente, en la sentencia C-1071 de 2002, al examinar una disposición que le asignaba funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio en relación con el régimen de protección del consumidor, esta Corte estableció las tres hipótesis que hasta el momento habían sido consideradas por la jurisprudencia y que, desde una perspectiva constitucional, demandaban reglas de solución diferenciadas:

"(…) Un análisis de las anteriores tres sentencias permite precisar la doctrina constitucional sobre el ejercicio de funciones judiciales por las superintendencias. Así, esta Corte ha exigido, en forma invariable, que los funcionarios administrativos que ejercen funciones judiciales estén dotados de independencia e imparcialidad, doctrina que es reiterada en la presente oportunidad. La diferencia en el sentido de las decisiones en los tres casos deriva de la distinta relación entre el ejercicio de las funciones judiciales por las superintendencias, y el desarrollo de labores de inspección, vigilancia y control por esas mismas entidades. Así, si es posible distinguir con claridad el ámbito de la función judicial de aquel desarrollado en las labores de vigilancia y control, entonces la imparcialidad e independencia no se ven comprometidas. Por ello, la sentencia C-1143 de 2000 declaró la constitucionalidad de la posibilidad de que la Superintendencia de Sociedades pudiera incoar la acción revocatoria concursal. Por el contrario, si las funciones judiciales y de vigilancia y control se encuentran tan íntimamente ligadas dentro de la superintendencia respectiva que resulta imposible autonomizar la función judicial dentro de la entidad, entonces la decisión que se impone es la declaración de inexequibilidad de la atribución de funciones judiciales a esa superintendencia, tal y como lo hizo la Corte en la sentencia C-1641 de 2000 en relación con ciertas funciones judiciales de la Superintendencia Bancaria. Finalmente, si existen interferencias entre las funciones judiciales y las labores de vigilancia y control, pero es razonable suponer que la propia entidad puede ajustar su estructura y funcionamiento para proteger la imparcialidad de la función judicial, entonces la decisión más adecuada es recurrir a una sentencia de constitucionalidad condicionada, tal y como lo hizo la sentencia C-649 de 2001 en relación con las atribuciones judiciales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal.

-. En la sentencia C-117 de 2008 al examinar la constitucionalidad de la atribución de funciones jurisdiccionales que se hacía en el artículo 41 de la ley 1122 de 2007 a la Superintendencia de Salud, la Corte siguió una orientación similar a la establecida en la sentencia C-1071 de 2002 indicando que ello era admisible bajo la condición de que ningún funcionario de la Superintendencia Nacional de Salud ejerciera funciones jurisdiccionales respecto de casos en los cuales se hubiera pronunciado con anterioridad, en razón de sus funciones administrativas ordinarias de inspección, vigilancia y control.

5.3. Reglas jurisprudenciales de la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas.

De las consideraciones precedentes pueden extraerse las reglas que rigen la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Tales reglas, que se derivan del texto constitucional y de las disposiciones estatutarias que se han ocupado de esta materia, son las siguientes.

5.3.1. Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley

las que atribuyan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas31. Esta competencia legislativa, conforme al artículo 3 de la ley 1285 de 2009, comprende el señalamiento de las competencias, la determinación de las garantías al debido proceso y la fijación de todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes

5.3.2. Se encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un mandato de definición precisa de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un mandato de asignación eficiente conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz.

5.3.3. Se encuentra constitucionalmente prohibido de manera definitiva la asignación de competencias a autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos.

5.3.4. Está constitucionalmente ordenado el aseguramiento de la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Este mandato supone al menos las siguientes tres reglas:

(i) En el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible.

(ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional.

(iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia pero sea posible, desde el punto de vista jurídico y práctico, superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos.

Con apoyo en las premisas previamente señaladas la Corte se ocupará de adelantar el examen de constitucionalidad propuesto por el demandante.

5.4. La expresión “asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales” desconoce el debido proceso por incumplimiento de las condiciones constitucionales para la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas

5.4.1. Revisada cuidadosamente la expresión “respecto de todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales”, la Corte concluye que ella también desconoce los artículos 29 y 116 de la Constitución.

5.4.2. El aparte referido establece una competencia indeterminada que se define a partir de todas las disposiciones en el ordenamiento jurídico, vigentes o que entren en vigencia posteriormente, en las que se atribuya algún tipo de competencia judicial a las autoridades administrativas. Esta apertura competencial, además de desconocer el mandato de definición precisa o puntual de las atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas -CP, art 116- adscrito al principio de legalidad, tiene como efecto el desconocimiento de la naturaleza excepcional de la asignación de estas atribuciones -CP, art 116- en tanto su resultado consiste en radicar, en una autoridad administrativa, la totalidad de funciones jurisdiccionales previa o posteriormente asignadas a otras autoridades del mismo tipo, así sea a modo de competencias a prevención.

Esta forma de asignación de funciones carece de la puntualidad que en un asunto de tanta relevancia, como lo es la atribución excepcional de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, cabe exigir. La competencia del Ministerio se completa a partir de una general remisión a todas las disposiciones del ordenamiento que puedan estar vigentes en esta materia y, adicionalmente, a todas aquellas que puedan irse adoptando. El modo de regulación adoptado por el legislador impide a los ciudadanos identificar claramente y de manera concurrente a la creación de la competencia genérica, los asuntos de los que podrá ocuparse el Ministerio.

5.4.3. La excepcionalidad, como se dejó señalado previamente, implica un mandato de asignación eficiente que se deriva del artículo 3 de la ley 1285 de 2009 y conforme al cual la atribución debe establecerse de manera que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz.

Esta exigencia demanda del legislador un esfuerzo por valorar cuidadosamente la autoridad administrativa que puede asumir adecuadamente la función judicial. No duda la Corte que en esta materia el Congreso dispone de un amplísimo margen para considerar las alternativas disponibles en función de los asuntos sobre los cuales recaerá la función jurisdiccional, así como de la capacidad y conocimiento de las diferentes autoridades administrativas para cumplirla correctamente. Sin embargo ese margen para la atribución no es absolutamente libre dado que, de lo contrario, podría poner en riesgo la exigencia de excepcionalidad.

Si el legislador de forma indeterminada o imprecisa atribuye funciones jurisdiccionales a una o varias autoridades administrativas a tal punto que no resulta posible identificar, al menos de manera sumaria, la eficiencia de tal asignación para la protección de los derechos, podría impactar negativamente el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas.

La expresión acusada establece de manera genérica e indeterminada que el Ministerio mencionado podrá asumir competencias jurisdiccionales en todos aquellos asuntos respecto

de los cuales la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Considera la Corte que el aparte examinado prevé una asignación genérica, abierta y altamente indeterminada que no evidencia examen o valoración de ninguna naturaleza en relación con los efectos de la atribución de funciones jurisdiccionales al Ministerio. La disposición, que pretende desde ahora radicar en el Ministerio la totalidad de funciones jurisdiccionales conferidas o que se confieran a las autoridades administrativas, impide apreciar los efectos de tal asignación.

La excepcionalidad y precisión quedan entonces afectadas pues el legislador, en lugar de definir de manera precisa como lo exige la Constitución, los asuntos en los que será competente el Ministerio, estableció que lo sería para todos los establecidos en la actualidad y para los que lleguen a determinarse en el futuro. Se trata entonces de una asignación impuntual, carente de fijeza e incierta.

5.4.5. La determinación legislativa ahora examinada impide, adicionalmente, realizar un cotejo constitucional adecuado de la disposición demandada con las garantías constitucionales que ordenan proteger la imparcialidad e independencia. En efecto su carácter genérico e indeterminado, no hace factible establecer si existen o no riesgos de interferencia entre el ejercicio de las funciones administrativas y el ejercicio de las funciones jurisdiccionales asignadas al Ministerio.

La imposibilidad de adelantar este control, esencial en este tipo de casos según la jurisprudencia de la Corte, conduce necesariamente a la inconstitucionalidad del aparte demandado en tanto este Tribunal no podría evaluar de manera precisa si las competencias a cargo del Ministerio ponen en riesgo la imparcialidad e independencia que, además de integrar al debido proceso en tanto valores esenciales de la administración de justicia, constituyen requerimientos que deben satisfacerse cuando se atribuyen funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas.

De otra forma dicho si la Corte declara la constitucionalidad de la disposición demandada, determinando que ella no viola el artículo 116 de la Constitución, podría poner en riesgo su competencia para adelantar en el futuro el control de constitucionalidad de aquellas atribuciones jurisdiccionales del Ministerio con capacidad para comprometer la imparcialidad e independencia. Este resultado, incompatible con el deber de guardar la integridad y supremacía de la Constitución, evidencia entonces que el segmento normativo demandado desconoce de manera concurrente los artículos 29 y 116.

5.4.6. La conclusión respecto de la inconstitucionalidad de las expresiones acusadas se acentúa si se considera que el artículo demandado no prevé con claridad el funcionario que asumirá las funciones judiciales, en tanto se limita a señalar que tales funciones serán ejercidas por el Ministerio del Interior y de Justicia o por quien haga sus veces y a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna. Resulta especialmente confusa esta atribución si se considera que al momento de ser publicada en el diario oficial la ley 1480 de 2011, ya había sido expedida la ley 1444 de 2011, en cuyos artículos 1 y 4, se establecía, respectivamente, la escisión del Ministerio del Interior y de Justicia de los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al despacho del Viceministro de la

Justicia y el Derecho, de una parte, y la creación del Ministerio de Justicia y del Derecho, de otra.

5.4.7 Debe precisar la Corte que la expresión “siempre y cuando las controversias sean susceptibles de transacción o conciliación y se apliquen las normas procesales vigentes” no se encontrará comprendida por la decisión de inconstitucionalidad que en esta oportunidad se adoptará en tanto, de una parte, la referida expresión tiene un significado deóntico independiente y, de otra, tal significado no ha sido cuestionado en esta oportunidad.

6. Razón de la decisión

6.1. Síntesis del caso

6.1.1. En esta oportunidad la Corte adelantó el examen de constitucionalidad de las expresiones del artículo 80 de la ley 1480 de 2011 que atribuyen al Ministerio del Interior y de Justicia –o quien haga sus veces- una competencia para operar servicios de justicia en asuntos de saneamiento de la propiedad, insolvencia de personas naturales no comerciantes y controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia, así como en todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

6.1.2. Son dos los cuestionamientos que fueron formulados y valorados por la Corte Constitucional en la presente oportunidad y cuyo examen conduce a esta Corporación a declarar la inexequibilidad de los apartes cuestionados. El primero de ellos, advirtió que las expresiones acusadas desconocían el principio de unidad de materia (art. 158) dado que atribuían a una autoridad administrativa funciones jurisdiccionales relativas a materias que en nada se relacionaban con la materia de la ley 1480 de 2011. El segundo consistió en afirmar que la atribución genérica de funciones jurisdiccionales -a través de la expresión “asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales”- constituía una infracción del debido proceso (art. 29) así como de las reglas que determinan las condiciones de asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas (art. 116), en tanto no existe una asignación legal precisa de las competencias sino, por el contrario, genérica e indeterminada.

6.2. Regla de decisión

6.2.1. El artículo 158 de la Constitución exige un vínculo entre las diferentes disposiciones de una ley de manera tal que entre ellas exista una conexidad material, teleológica, causal, metodológica o sistemática. Para determinar si existe o no tal conexidad es imprescindible, en primer lugar, identificar el núcleo o médula de la ley a la que se integra la disposición cuestionada; y una vez hecho ello, debe establecerse si entre el núcleo identificado y el contenido de la norma acusada existe una conexión verificable.

6.2.1.1. No satisface el principio de unidad de materia una disposición que asigna competencias jurisdiccionales a una autoridad administrativa en asuntos que no se encuentran relacionados de ninguna forma con el objetivo central de la ley. De acuerdo con ello, resulta contraria a la Constitución la norma que en la ley 1480 de 2011 –mediante la

cual se adopta el estatuto de protección del consumidor-, autoriza al Ministerio del Interior y de Justicia la prestación de servicios de justicia en asuntos relativos (i) al saneamiento de la propiedad, (ii) al régimen de insolvencia de personas naturales no comerciantes y (iii) a las controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia. Tales materias no evidencian conexidad alguna con el núcleo temático de la referida ley.

6.2.1.2. A su vez, la atribución al Ministerio del Interior y de Justicia -o quien haga sus veces- de funciones jurisdiccionales en asuntos presentes o futuros respecto de los cuales otras autoridades administrativas las tengan o puedan tenerlas, también resulta inconstitucional en tanto semejante asignación comprende un extendido conjunto de materias que impide identificar cualquier conexión con la medula o núcleo temático de la ley 1480.

6.2.2. El cumplimiento de las condiciones para atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas constituye una exigencia vinculada al debido proceso. El desconocimiento de esas condiciones no solo vulnera el artículo 116 de la Constitución que las establece sino, al mismo tiempo, el artículo 29 de la Carta Política.

6.2.2.1. La atribución de este tipo de funciones debe ser excepcional y precisa. Esta exigencia implica un mandato de definición precisa de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas que supone un deber del Congreso de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas.

6.2.2.2. La atribución a una autoridad administrativa de una competencia para ejercer funciones jurisdiccionales en todas aquellas materias en que en la actualidad ello está previsto para otras autoridades del mismo tipo o en la que eso se disponga en el futuro desconoce, por su carácter genérico e indeterminado, el mandato de definición precisa en tanto el alcance de la competencia no es definido - desde su asignación- de forma clara, puntual, cierta y precisa.

6.2.2.3. La asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas debe asegurar que en su cumplimiento se satisfaga la imparcialidad e independencia. Conforme a ello el control de constitucionalidad debe asegurar que no existan riesgos de confusión o interferencia entre las funciones propiamente administrativas de la autoridad y aquellas judiciales que le han asignado.

6.2.2.4. La asignación genérica e indeterminada de funciones jurisdiccionales al Ministerio del Interior y de Justicia -o a quien haga sus veces- impide realizar un cotejo jurídico adecuado para determinar si existe o no un riesgo de confusión o interferencia que afecte la imparcialidad e independencia de la autoridad administrativa. La imposibilidad de llevar a efecto el control implica una amenaza de los valores básicos de la administración de justicia y, en consecuencia, conducen a su inconstitucionalidad.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “saneamiento de la propiedad, insolvencia de personas naturales no comerciantes y controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia, así como en todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales” del artículo 80 de la ley 1480 de 2011.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1Advierte a continuación que "[n]o debe olvidarse entre otras cosas que el régimen de insolvencia de personas naturales había sido declarado inexequible por la Corte Constitucional con anterioridad a la expedición y sanción de la ley que parcialmente aquí se demanda, tal como ocurrió con la sentencia C-685 de 2011."

2 El Decreto 2897 de 2011 "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho" establece en el numeral 5 del artículo 2, indica que a tal Ministerio le corresponde ejercer excepcionalmente, en los términos que señalan el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política y en las materias precisas determinadas en la ley, la función jurisdiccional del Ministerio de Justicia y del Derecho.

3 En la sentencia C-692 de 2003 dijo la Corte lo siguiente al referirse a este principio: "Una última razón refuerza la posición de la Corte: carecería de todo sentido y, por tanto, iría en contra del principio hermenéutico del "efecto útil" el que se entendiera que la remisión del artículo 2º es un envío a una norma inexistente. De conformidad con el principio de interpretación citado, el juez está llamado a leer la norma jurídica en el sentido en que produzca efectos, no en el que la haga inane. De considerarse que mediante el artículo 2º de la Ley 746 el legislador hizo alusión a una disposición inexistente, habría que concluir que la misma fue expedida sin pretensiones de efectividad, desenlace incompatible con la noción misma de norma jurídica y, por tanto, con el principio de interpretación mencionado."(Negrillas no hacen parte del texto original). Cabe destacar incluso que trabajos recientes que trabajos recientes que se ocupan de analizar la vigencia del Código General del Proceso son coincidentes con la Conclusión a la que arriba la Corte. Sobre el particular puede consultarse el texto Código General del Proceso y Código de Procedimiento Civil. (Director Ramiro Bejarano) Universidad Externado 2012. Págs. 733 -783. Conforme a tal trabajo en relación con la producción de efectos del Código General del Proceso en materia de derogatorias cabe distinguir entre (1) normas derogadas a partir de la promulgación del Código General del Proceso, (2) normas derogadas a partir del 1 de octubre de 2012 y (3) normas derogadas a partir de la entrada en vigencia del Código General del Proceso. Es a este último grupo que pertenece el artículo 80 de la ley 1480 de 2011.

4 En la sentencia C-407 de 1994 la Corte invocó expresamente lo señalado por la sentencia C-025 de 1993 a efectos de examinar si el artículo 37 de la ley 80 de 1993 desconocía el principio de unidad de materia. Dijo la Corte: "Ahora bien, en este caso, la conexidad entre el artículo 37 impugnado y el tema de la Ley 80 de 1993 es clara y razonable. En efecto, la Ley regula los contratos de los entes estatales mientras que el artículo regula un régimen contractual administrativo específico: las concesiones y licencias de los servicios postales. Y es natural que para regular ese régimen contractual, el artículo proceda a definir los elementos que configuran esas actividades. Por eso la Corte no encuentra que el artículo

haya roto la unidad de materia al precisar lo que se entiende por servicios postales, por servicios de correo y por servicios mensajería especializada, pues mal podría la ley determinar que tales actividades están sujetas a un régimen de concesión y licencia sin precisar las características definitorias de tales servicios. // Tampoco considera la Corte que se haya roto la unidad de materia al conferir al Gobierno ciertas facultades para reglamentar "las calidades, condiciones y requisitos que deben reunir las personas naturales y jurídicas para la prestación de los servicios postales", e igualmente para "fijar los derechos, tasas, y tarifas, que regularán las concesiones y licencias para la prestación de los servicios postales". En efecto, existe una relación de materia entre estas facultades y la temática general de la Ley, ya que las autorizaciones que se confieren al Gobierno tienen un ligamen directo con la contratación estatal. En efecto, con ellas se pretende determinar las calidades que deben reunir las personas que prestarán tales servicios postales mediante los contratos de concesión y las licencias, así como las tarifas, derechos y tasas a las cuales se deben sujetar."

5 En esa misma oportunidad la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 146 de la ley 5 de 1992 por desconocer abiertamente el artículo 158 de la Constitución. El referido artículo disponía entre otras cosas lo siguiente: "Materias diversas en un proyecto. Cuando un proyecto de ley verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante, pero ésta podrá solicitar a las demás Comisiones competentes un concepto sobre el mismo, así no sea de forzoso seguimiento".

6 El epígrafe de la ley 31 de 1992 establecía: "Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones".

7 Advirtió sobre ello: "Las leyes de facultades previstas en el numeral 10o. del artículo 150 Superior, como es la acusada, no se rigen entonces por el artículo 158 de la Carta Política, pues no desarrollan materias legislativas. Su campo de acción, se circunscribe a lo previsto en aquella norma la cual evidentemente, establece los parámetros dentro de los cuales debe moverse el Ejecutivo para legislar en forma extraordinaria: le señala un término máximo para ejercer las facultades, los controles legislativos sobre los decretos expedidos con base en ellas se mantienen, y restringe su campo de acción en relación con las materias a legislar. Sin embargo, en ningún momento hace referencia a la unidad de materia que debe guardar la misma, y ello obedece a un criterio racional y lógico, cual es el que dichas leyes no desarrollan temas en particular; simplemente se limitan a enunciarlos, de manera que sea el Ejecutivo quien adelante el trabajo legislativo, evento en el cual por analogía jurídica, se aplica el principio de unidad de materia sobre los temas precisos que éste desarrolle, pero no sobre la misma ley de facultades."

8 En esa oportunidad se trataba de la acusación formulada en contra de un artículo de la ley 83 de 1925. Este Tribunal, se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo.

9Indicó en esa oportunidad: "La idea rectora del legislador en el presente caso, no fue

simplemente la de constituir una empresa que atendiera el manejo de un servicio público, sino la de organizar todo un sistema de regulación del transporte del gas natural, para lo cual la ley debía tener en cuenta, como lo hizo, tanto las fases de planeación y organización de dicho sistema como la coordinación y manejo consecuentes de las actividades de operación y explotación comercial de los gasoductos. // Aun cuando en principio pudiera pensarse que la creación del Viceministerio de Hidrocarburos resulta ser una materia extraña al asunto central que regula la ley, tal idea se desvanece si se tiene en cuenta que a dicho organismo se le asignan funciones encaminadas a la formulación de políticas y planes encaminados al desarrollo del subsector de los hidrocarburos, entre los cuales por supuesto se cuenta el gas natural."

10 En esa oportunidad reiteró su interpretación sobre los propósitos de la exigencia de la unidad de materia y su funcionalidad para proteger el debate democrático: "De otra parte, esta Corporación (…) ha dicho que la consagración constitucional de la unidad de materia busca tecnificar el proceso legislativo, por cuanto especializa la discusión y centra la atención temática. Así mismo, pretende facilitar la congruencia y coherencia de los textos normativos, lo cual asegura mayor grado de seguridad jurídica y, finalmente, el artículo 158 de la Carta, persigue racionalizar el proceso legislativo, en tanto y cuanto pretende que la discusión y votación de los temas se realice con la máxima organización posible. Así las cosas, el proceso democrático demuestra una auténtica expresión del pluralismo cuando la voluntad legislativa es congruente con su propia intención, de ahí la importancia del respeto del principio de la unidad de materia."

11 En la sentencia C-188 de 2006 la Corte complementó este catálogo de referentes para delimitar el núcleo temático indicando: "Asimismo, para establecer los núcleos temáticos de una ley, la jurisprudencia constitucional ha estimando que resulta relevante acudir a (i) los antecedentes legislativos -exposición de motivos del proyecto, debates en comisiones y plenarias y textos originales y definitivos-, (ii) al título o epígrafe de la ley y (iii) al contexto o contenido básico del ordenamiento legal enjuiciado. La valoración de tales elementos, ya sea en forma conjunta o independiente -según las circunstancias particulares-, es lo que le permite al órgano de control constitucional entrar a definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política."

12 En esta oportunidad la Corte consideró que no desconocía el principio de unidad de materia la expresión "y profesional dé pregrado" incluida en el artículo 8 de la ley 749 de 2002.

13 Al aludir a la conexidad temática señaló: "Al amparo de los anteriores criterios, la Corte reitera que, dado que del estudio de los antecedentes legislativos de la Ley 633 de 2000 se concluye que desde el inicio del trámite legislativo el proyecto de ley correspondiente se refería al asunto de la importancia de "reactivar la actividad empresarial del sector real de la economía"(…),como estrategia para "encauzar la economía del país por la senda del crecimiento" (…) y de esta manera contribuir al "equilibrio de las finanzas públicas" (…), una norma como la acusada, relativa al tema del otorgamiento de avales públicos a proyectos agropecuarios, guarda una relación de conexidad temática objetiva con el asunto dominante de la ley, pues para la Corte es claro que dentro de la actividad empresarial del sector real de

la economía, se encuentra la industria agropecuaria, y que las facilidades concedidas a la misma para acceder a servicios financieros constituyen una estrategia de fomento razonable y adecuada para incentivar el crecimiento el sector, y con ello las posibilidades de que el erario público perciba ingresos tributarios de manos de contribuyentes dedicados a esta industria." Luego de ello y al referirse a la conexidad causal o teleológica afirmó: "En la presente oportunidad, la causa que dio origen a la expedición de la Ley 633 de 2000, como lo demuestra el estudio de sus antecedentes legislativos, fue la necesidad de superar "el creciente desequilibrio de las finanzas públicas, considerado como un factor crítico en el deterioro de las condiciones económicas del país" (…). Esta causa coincide con el fin, propósito o designio principal perseguido con la expedición de la misma ley, pues con ella se buscó superar tal desequilibrio fiscal, para lo cual se idearon diversas estrategias, que determinan la pluralidad temática de todo su cuerpo normativo. (…) Así las cosas, la Sala reitera una vez más que la medida consagrada en la norma bajo examen, conforme a la cual el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, pueden otorgar garantías a créditos concedidos para financiar proyectos agropecuarios, se inscribe con toda claridad dentro del grupo de estrategias que, motivadas en la necesidad de solucionar el déficit fiscal de carácter estructural detectado, buscó solucionar tal situación mediante la reactivación del sector real de la economía, como medio para aumentar el recaudo tributario. De esta manera, la norma acusada presenta una clara relación de conexidad causal y teleológica con el conjunto de la Ley en que se inscribe." Finalmente al establecer si existía o no conexidad sistemática advirtió: "La Corte no comparte esta apreciación de la demandante, porque si bien una norma como la acusada puede responder al designio de regular el sector agropecuario, y por ello, desde un punto de vista sistemático, puede quedar bien "ordenada" dentro de una ley que de manera general persiga tal propósito, ello no hace que, desde el punto de vista de otro interés o propósito legislativo, en este caso la reactivación económica del sector agropecuario como estrategia de fomento económico con miras a lograr el aumento el recaudo tributario, la norma no pueda ser racionalmente incluida también dentro de otro cuerpo legislativo que de manera general persigue superar un déficit fiscal estructural. Es decir, para la Sala resulta obvio que una misma norma puede presentar una relación de conexidad sistemática o racionalidad interna con más de una ley, si de alguna manera responde a los designios generales de varias de ellas, caso en el cual puede ser consagrada en todas, como justamente sucede en este caso en donde, como adelante se verá, la prescripción normativa contenida en el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 se encuentra contenida también en la Ley 16 de 1990 (…). Así, los destinatarios de tal disposición la encontraran en uno y otro cuerpo legislativo y la seguridad jurídica quedará mejor garantizada."

14 En esta oportunidad la Corte no encontró acreditada la violación del principio de unidad de materia en tanto el planteamiento del demandante se orientaba, en realidad, a evidenciar la violación del principio de consecutividad durante el trámite legislativo.

15 Sobre el particular puede consultarse la sentencia C-026 de 1993 de esta Corporación.

16 El inciso segundo del artículo 2 de la ley 1480 de 2011 señala: "Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación

especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley.”

17 Esta definición de consumidor coincide, en una medida importante con la sostenida por la sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de fecha 3 de mayo de 2005. En esa oportunidad se indicó: “En este orden de ideas, para estos efectos estima la Corte que, con estrictez, siempre será forzoso indagar en torno a la finalidad concreta que el sujeto – persona natural o jurídica – persigue con la adquisición, utilización o disfrute de un determinado bien o servicio, para reputarlo consumidor sólo en aquellos eventos en que, contextualmente, aspire a la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar, doméstica o empresarial – en tanto no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica propiamente dicha, aunque pueda estar vinculada, de algún modo, a su objeto social -, que es lo que constituye el rasgo característico de una verdadera relación de consumo. (…)”

19 En la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 839 de 2010 se señalaba que el la iniciativa “busca actualizar las normas que regulan las relaciones entre productores y consumidores” aludiendo, adicionalmente, a la existencia de procesos judiciales y administrativos para asegurar la aplicación del régimen. De esta manera se anunciaba que el proyecto de ley establecía, con competencia a prevención entre la Superintendencia de Industria y Comercio y los Jueces de la República, un proceso de protección contractual, de carácter netamente jurisdiccional. En la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1102 de 2010 luego de señalar que el “proyecto busca actualizar las normas que regulan las relaciones entre productores y consumidores y actualizar las normas que sobre el particular existen en estos momentos”, aludía a las facultades jurisdiccionales en esta materia, destacando que era necesario para asegurar la protección efectiva de consumidor, su atribución a algunas autoridades administrativas: “Hoy en día, muchas instituciones tienen competencia administrativa en asuntos de protección al consumidor, pero no tienen facultades jurisdiccionales y por eso su accionar es limitado porque no pueden solucionar los problemas de los consumidores de forma definitiva. Ejemplos de lo anterior tenemos: Invima, Aeronáutica Civil, Superintendencia Financiera, Superintendencia de Salud, Superintendencia de Puertos y Transporte, Superintendencia de Servicios, Dirección Nacional de Turismo, entre otras. // En la mayoría de los casos estas entidades se abstienen de iniciar cualquier trámite solicitado por un usuario o consumidor, porque consideran que son asuntos que deben ventilarse ante la justicia ordinaria, o peor aún, después de un proceso administrativo que determina la responsabilidad del prestador del servicio, la resolución sancionatoria solo le sirve al ciudadano para iniciar un proceso ante la jurisdicción ordinaria para hacer valer su derecho, lo que genera una total frustración.” En la ponencia para primer debate en el Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso No. 352 de 2011, se indicaba lo siguiente al aludir a los antecedentes del proyecto: “El nuevo Estatuto del Consumidor es el resultado de 4 años de trabajo conjunto entre la academia, los gremios, el Gobierno y los consumidores. El texto que hoy se presenta a consideración de los miembros de la Comisión Tercera del Senado, tiene recopilada las tendencias más modernas del derecho del consumo a nivel mundial, adecuadas a la realidad económica y social colombiana.”

20 Mediante esta ley se estableció un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.

21 La ley 1579 de 2012, en similar dirección a la establecida en el decreto 1250 de 1970, al referirse a la calificación de los diferentes documentos objeto de inscripción en el folio de matricula inmobiliaria se refiere a la falsa tradición indicando que comprende actos como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.

22 En la sentencia C-699 de 2007 la Corte Constitucional dispuso exhortar al Congreso de la República para que dentro del ámbito de su potestad de configuración legislativa expidiera un régimen de insolvencia universal para personas naturales no comerciantes.

23 El artículo 538 de la ley 1564 de 2012 señala: "Para los fines previstos en este título, se entenderá que la persona natural no comerciante podrá acogerse a los procedimientos de insolvencia cuando se encuentre en cesación de pagos. // Estará en cesación de pagos la persona natural que como deudor o garante incumpla el pago de dos (2) o más obligaciones a favor de dos (2) o más acreedores por más de noventa (90) días, o contra el cual cursen dos (2) o más procesos ejecutivos o de jurisdicción coactiva. // En cualquier caso, el valor porcentual de las obligaciones deberá representar no menos del cincuenta (50%) por ciento del pasivo total a su cargo. Para la verificación de esta situación bastará la declaración del deudor la cual se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento."

24 El artículo 562 de la ley 1564 de 2012 prevé que la solicitud de convalidación la puede presentar la persona natural no comerciante que debido a la pérdida de su empleo o a la disolución y liquidación de la sociedad conyugal o de otras circunstancias similares, enfrenta dificultades para la atención de su pasivo, que se traduzcan en una cesación de pagos dentro de los siguientes 120 días.

25 La propuesta fue presentada por el Representante a la Cámara Jack Housni tal y como se registra en el Acta No. 49 correspondiente a la Sesión Ordinaria del día martes 5 de abril de 2011 y publicada en la Gaceta del Congreso 371 de 2011. Durante el debate en la Comisión Tercera del Senado de la República –que consta en la Gaceta del Congreso No. 560 de 2011-, a pesar de que se aludió a las facultades jurisdiccionales de algunas autoridades administrativas (Superintendencia de Industria y Comercio), no existió una referencia específica a las funciones jurisdiccionales que en el proyecto le fueron atribuidas al Ministerio del Interior y de Justicia. En la ponencia para segundo debate en el Senado de la República –Gaceta del Congreso 399 de 2011- se hizo referencia a las autoridades con facultades jurisdiccionales en materia de protección al consumidor sin hacer una mención particular al Ministerio del Interior y de Justicia: "El Título VIII establece los mecanismos con que contarán los ciudadanos para hacer efectivos sus derechos como consumidores de una forma real y efectiva. Como gran novedad, se establece un procedimiento muy expedito, ágil, económico y eficiente para resolver los problemas de efectividad de garantía o contractuales que surjan en las relaciones de consumo, los que representan el 99% de los conflictos que tienen los consumidores en su diario vivir. Este procedimiento se caracteriza por ser muy sencillo y de fácil acceso a toda la comunidad, no requiere abogado para su trámite y los ritualismos se reducen a su mínima expresión, con el fin de que se puedan fallar en el menor tiempo posible; eso sí, respetando en todo momento el derecho de defensa y contradicción de las partes, y garantizando el debido proceso en cada una de sus etapas. Las acciones las conocerán, a prevención, los Jueces Civiles competentes o la Superintendencia de Industria y

Comercio en todo el territorio nacional." No es posible constatar tampoco en la sesión plenaria del Senado de la República –Gaceta del Congreso No. 684 de 2011- ni en los diferentes momentos de la conciliación -Gaceta del Congreso 1002 de 2011- una referencia específica al significado y alcance de las funciones jurisdiccionales atribuidas al Ministerio del Interior y de Justicia.

26 Sobre el particular en la sentencia C-337 de 2006 señaló la Corte: "No debe olvidarse, como lo ha sostenido esta Corte, que el debate no implica que "se exija intervención en pro o en contra de su contenido, ni tampoco que se exija la participación de un número grande de congresistas en la discusión formalmente abierta, pues en eso no radica la existencia del debate" (...). Tampoco implica dicho presupuesto que el debate formal deba ser extenso como lo ha señalado esta Corporación (...). En consecuencia, en la medida que se dio la oportunidad a los congresistas para debatir el proyecto de acto legislativo no se ha presentado una ausencia de debate. Cuestión distinta habría sido la situación en que el presidente hubiere pasado de una vez a la votación sin haber dado la oportunidad de intervenir a los congresistas."

27 El artículo 24 de la ley 1564 de 2012 estableció una asignación de competencias jurisdiccionales a autoridades administrativas incluyendo a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Superintendencia Financiera de Colombia a la Dirección Nacional de Derechos de Autor, al Instituto Colombiano Agropecuario y a la Superintendencia de Sociedades. Adicionalmente, el artículo 41 de la ley 1122 de 2007 asignó competencias jurisdiccionales a la Superintendencia de Salud.

28 El artículo 6 de la ley 1285 de 2009 ajustó la redacción del numeral 2 del artículo 13 de la ley 270 de 1996 estableciendo que ejercían función jurisdiccional las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Reiteró adicionalmente que tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal. Al examinar la constitucionalidad de tal expresión esta Corporación, en la sentencia C-713 de 2008 señaló: "En el numeral 2º la expresión "respecto de conflictos entre particulares", para señalar el ámbito dentro del cual las autoridades administrativas ejercen función jurisdiccional, se encuentra en consonancia con el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución, en el sentido de que "excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas".//La atribución de competencia jurisdiccional a las autoridades administrativas hace parte de la libertad de configuración del Congreso en esta materia, siempre bajo el supuesto de su carácter excepcional y al margen de los asuntos de índole penal. En la norma bajo examen su alcance restringido a las controversias entre particulares se explica por la necesidad de que las autoridades administrativas cumplan el rol de un tercero neutral con las facultades propias de un juez, en concreto las de autonomía e independencia. Con ello se asegura entonces una autonomía objetiva en la toma de decisiones judiciales, sin perjuicio de la potestad que conserva el Legislador para asignar nuevas funciones de esta naturaleza dentro

de los límites que le fija la Carta Política. // Ahora bien, se hace necesario que en cada caso en particular el Legislador fije las condiciones bajo las cuales se garantiza la autonomía e imparcialidad para la toma de decisiones, como lo exige reiterada jurisprudencia sobre el particular (…). Decisiones que podrán ser susceptibles de impugnación ante las autoridades judiciales, según lo prevé el artículo 3º de este proyecto, y que en todo caso pueden ser impugnadas a través de la acción de tutela contra providencias judiciales, siempre y cuando se cumplan los requisitos para tal fin."

29 En la sentencia C-117 de 2008 esta Corporación sintetizó así los requerimientos constitucionales en materia de asignación de funciones jurisdiccionales a las superintendenicias: "La Corte ha ido estableciendo en su jurisprudencia las condiciones bajo las cuales puede entenderse que las facultades jurisdiccionales asignadas a una Superintendencia son constitucionales: (i) las materias específicas deben estar precisadas en la ley, (ii) no pueden tener por objeto la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos y, (iii) al interior de la Superintendencia debe estar estructuralmente diferenciado el ámbito de la función judicial del correspondiente a las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control. Por lo tanto, no pueden ser ejercidas ambas funciones por los mismos funcionarios. Para asegurar la diferenciación estructural y funcional, la Corte ha condicionado la exequibilidad de varias disposiciones acusadas (…)"

30 Así por ejemplo, en la sentencia C-1143 de 2000 al aludir a las competencias que en los procesos concursales le fueron asignados a la Superintendencia de Sociedades señaló: "La Superintendencia de Sociedades, entidad administrativa del orden nacional que en virtud de delegación presidencial ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control que consagra el artículo 189-24 Superior, fue investida de funciones jurisdiccionales por el artículo 90 de la Ley 222 de 1.995, para conocer y decidir los procesos concursales. Se trata de la aplicación de lo dispuesto por el artículo 116 de la Carta, en virtud del cual la ley, en forma excepcional, puede "atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas", como consecuencia del postulado de colaboración armónica entre las ramas del poder público (art. 113 C.P.). En este sentido, la Superintendencia de Sociedades actúa como un verdadero juez durante el proceso concordatario, lo cual le fue permitido en atención a su conocimiento especializado y a su amplia experiencia en el área; con ello, Colombia se ubica dentro de la tendencia mundial hacia la desjudicialización de ciertos trámites que, por su importancia para la vida económica, requieren gran eficacia y agilidad."

31 En la sentencia C-145 de 2009 indicó la Corte al pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto legislativo 4334 de 2008: "El ejercicio de funciones jurisdiccionales por la Superintendencia de Sociedades encuentra fundamento en el artículo 116 superior, según el cual "excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas"; ha de entenderse que la acepción "ley" hace referencia no sólo a las normas que expide el Congreso en desarrollo de su función legislativa ordinaria, sino también a aquellas disposiciones que materialmente tienen tal carácter, como es el caso de los decretos legislativos de estados de emergencia social (art. 215 Const.), a los cuales la Carta expresamente atribuye "fuerza de ley" (…)"

{p}