LEY ORGANICA-Puede contener una disposición que no tiene este carácter

LEY-Puede contener normas orgánicas y normas ordinarias

LEY-Condiciones para que pueda contener normas orgánicas y normas ordinarias

LEY ORGANICA-Puede contener una disposición de naturaleza ordinaria

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR FALTA DE UNIDAD DE MATERIA-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR FALTA DE UNIDAD DE MATERIA-Razones por las cuales no guarda relación la disposición acusada con el tema de la ley

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR FALTA DE UNIDAD DE MATERIA-Cumplimiento de requisito al ser ostensible la carencia de relación

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN RELACION CON EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

ENTIDAD PUBLICA EN LIQUIDACION-Reducción de término de prescripción laboral

NORMA ACUSADA EN RELACION CON EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Tema principal

ENTIDAD PUBLICA EN LIQUIDACION-Nuevo procedimiento administrativo para adelantar una acción judicial laboral

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance respecto de expresiones “y se dictan otras disposiciones” contenidas en el título de una ley/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Prohibición que una ley contenga varias materias

LEY SOBRE NORMAS ORGANICAS EN MATERIA DE PRESUPUESTO, RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL-Materia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN RELACION CON LEY SOBRE NORMAS ORGANICAS EN MATERIA DE PRESUPESTO, RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL-Disposición aislada y referida a asuntos de naturaleza laboral

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Antecedentes legislativos de la disposición acusada

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Inclusión de disposición por razones de conveniencia/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Razones de conveniencia no son suficientes para obviar exigencia constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Inclusión de disposición por razones de conveniencia para evitar repetir situación de Foncolpuertos

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Vulneración por requisito para iniciar la acción judicial de haber realizado oportunamente la reclamación administrativa

Referencia: expediente D-4951

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA.

Bogotá, D. C., once (11) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo demandó el artículo 22 de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, tomado del Diario Oficial Nro. 45243, del 9 de julio de 2003, página 12.

“Ley 819 de 2003

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Artículo 22. Responsabilidad en las reclamaciones ante entidades públicas en liquidación. Las acciones que emanen de las leyes sociales tal como lo señala el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, prescribirán en tres (3) años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. Sin embargo, tratándose de entidades públicas en liquidación, las reclamaciones administrativas que se presenten ante estas sobre estos

derechos sólo podrán presentarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de publicación del último aviso de emplazamiento. Es obligación del liquidador incluir en el inventario de la liquidación, la totalidad de las obligaciones contingentes que surjan de las reclamaciones que se presenten dentro de este término y con posterioridad se abstendrá de dar trámite a las reclamaciones extemporáneas. Para iniciar acción judicial se requiere haber hecho en forma oportuna la reclamación administrativa correspondiente.

Para el efecto del emplazamiento de que trata este artículo, se publicarán dos (2) avisos en un diario de amplia circulación nacional y en otro del domicilio principal de la entidad liquidada, durante dos (2) semanas consecutivas, con un intervalo no inferior a quince (15) días calendario.

En aquellas entidades en que a la fecha de entrar a regir la presente ley se encuentren en proceso de liquidación o aquellas que hubieren asumido las obligaciones de entidades ya liquidadas, deberá surtirse el procedimiento señalado en este artículo. En este caso, el emplazamiento deberá surtirse a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley."

III. LA DEMANDA.

El actor señala que esta norma viola el principio de unidad de materia y el acceso a la administración de justicia, asuntos consagrados en los artículos 158 y 228 de la Constitución. Las razones de la violación se resumen así :

a) El cargo de violación de unidad de materia, lo explica el actor remitiéndose al contenido de los artículos 151 y 352 de la Constitución, correspondientes a las leyes orgánicas. Señala que la Ley 819 de 2003, como lo anuncia su título, es una ley orgánica en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal. En esta Ley se encuentra el artículo 22 acusado. Allí se establece una excepción al término de caducidad de las acciones de las leyes sociales, término establecido en el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, cuando se hacen reclamaciones ante entidades públicas en liquidación. Asunto que nada tiene que ver con el tema de la Ley 819 de 2003.

Menciona que en el ordenamiento jurídico, no sólo el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral establece el término de caducidad de estas acciones, sino que también lo hacen otras disposiciones, como por ejemplo el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969.

Dice el actor que la Ley 819 de 2003 "no es propiamente una ley relacionada con aspectos laborales o sociales de los empleados oficiales que pertenezcan a entidades públicas, y tampoco hace parte de una ley que tenga que ver con la supresión, disolución y consecuente liquidación de esta clase de instituciones, sino que ella pertenece a una "ley orgánica en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal", como se lee en la primera parte, donde –como se dijo- no se regulan temas de derecho laboral o social, en sus aspectos sustancial o procedimental, violándose la unidad de materia, aspecto que contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa legislativa suscita en el órgano legislativo." (fl. 2)

Por consiguiente, se presenta la violación de la unidad de materia.

b) El cargo de violación del acceso a la administración de justicia, contemplado en el artículo 228 de la Carta, consiste para el actor, en que el artículo demandando al fijar el termino de 6 meses siguientes a la fecha de publicación del último aviso de emplazamiento, para presentar las reclamaciones laborales o sociales ante las entidades públicas en liquidación, viola el derecho al libre acceso a la administración de justicia, pues este plazo, afirma el demandante, "es hasta cierto punto irrazonable, por lo limitado, lo que va en perjuicio de los derechos sociales de las personas que tienen reclamaciones de esta índole contra las entidades a las que se refiere la norma demandada." (fl. 3)

Además, se exige como requisito de procedibilidad para iniciar la correspondiente acción judicial, haber hecho reclamación a la entidad pública en liquidación, dentro del término establecido.

Pone de presente que el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral establece que la caducidad de las acciones laborales es de 3 años y ahora se reduce a 6 meses.

Recuerda lo que en su concepto es un caso similar, la Corte Constitucional en la sentencia C-531 de 1995, declaró inexequible el reajuste de pensiones en el sector público, contenido en el artículo 116 de la Ley 6 de 1992, precisamente por romper la unidad de materia.

Concluye la demanda así :

"Así las cosas, tenemos que el artículo demandado viola los artículos 228 de la Norma Superior, desde el momento que establece como principio de procedibilidad para adelantar las reclamaciones sociales que ella regula, haber efectuado la reclamación ante la entidad en liquidación, en un término no razonable, como el allí contemplado, y el 158 ibídem, al incluir este tema que es ajeno a los aspectos propios de una ley orgánica de presupuesto. Por lo tanto, solicitamos respetuosamente a los H. Magistrados retirarlo del ordenamiento jurídico, al no ser, en este último evento, posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica o sistemática con la materia dominante de la ley de la cual hace parte." (fl. 4)

IV. INTERVENCIONES.

Intervino el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del doctor Juan Pablo Cárdenas Mejía con el fin de defender la constitucionalidad de la norma demandada. Se resume así su intervención :

Se refiere, en primer lugar, a que la grave situación fiscal del país y de sus entidades territoriales dieron lugar a la presentación por parte del Gobierno Nacional de un proyecto de ley encaminado a adoptar medidas que aseguraran un manejo fiscal serio y que brindara trasparencia. Proyecto que se convirtió en la Ley 819 de 2003.

a) En cuanto al cargo de que una norma ordinaria esté en una ley orgánica, señala que si se revisa el contenido de la Ley 819, se encuentra que la misma no contiene exclusivamente disposiciones propias de la ley orgánica de presupuesto sino también de ley ordinaria. Por ello la Ley 819 se divide en 4 capítulos, así : 1. Normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica; 2. Normas orgánicas presupuestales de

disciplina fiscal; 3. Normas sobre endeudamiento territorial; y, 4. Otras disposiciones.

Es decir, del mismo nombre de los capítulos se puede observar que dos de ellos contienen normas orgánicas y los otros dos, no. Así, las normas sobre endeudamiento de las entidades territoriales del capítulo 3, no se fundan en la competencia del Congreso para dictar normas orgánicas del presupuesto, sino en la facultad de éste de regular el endeudamiento de aquellas.

Esta circunstancia no afecta la constitucionalidad de la ley, como lo analizó la Corte en las sentencias C-600ª de 1995; C-023 de 1996; C-281 de 1997 y C-894 de 1999.

De acuerdo con lo anterior, queda desvirtuado el argumento de la incostitucionalidad de la norma acusada porque sin ser orgánica hace parte de una ley orgánica, dado que esta circunstancia no viola la Constitución.

b) En relación con el principio de la unidad de materia, el interviniente se refiere a la sentencia C-886 de 2002 y a la C-790 de 2002, en las que la Corte señaló que este principio no puede ser interpretado de manera rígida o estricta. Lo que fue reiterado en las sentencias C-669 de 2002 y C-618 de 2002.

De las citas jurisprudenciales, el interviniente deduce que el principio de unidad de materia implica que las diversas disposiciones de una ley deben guardar relación entre sí. Que no tiene que ser estrecha y puede ser de diversas clases, pues, de lo contrario terminaría sofocando el trabajo legislativo. Sólo cuando no hay conexidad alguna, procede la declaratoria de inexequibilidad. Dice también que “el hecho de que en una ley se incluyan materias que tradicionalmente han sido reguladas por textos especiales (pensiones o liquidación de entidades) no implica vicio alguno, pues es el legislador el que puede reorganizar dichas regulaciones, siempre y cuando exista unidad de materia.” (fl. 26)

En el caso demandado no se presenta el vicio. Si se miran los antecedentes de la ley, se encuentra en la exposición de motivos, la siguiente explicación :

“IV. LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

A. Objeto

La “Ley de Responsabilidad Fiscal” hace parte del conjunto de reformas estructurales que tienen como propósito mejorar la situación fiscal del país en el largo plazo y retomar la economía a una senda de crecimiento elevado y sostenido. La Ley es un complemento a todo el paquete de reformas que este Gobierno ha presentado al honorable Congreso de la República para su estudio y aprobación, como el proyecto de ley de reforma pensional, el Acto Legislativo sobre las transferencias territoriales, la reforma a la 60 de 1993, la reforma tributaria aprobada a finales del año 2000, entre otras. El concepto mismo de “Responsabilidad Fiscal” es amplio y puede estar sujeto a diversas interpretaciones. En un sentido amplio, se considera que la responsabilidad fiscal es el conjunto de reglas de procedimiento y de transparencia del proceso presupuestario y del resultado fiscal del gobierno.

Tal como se anotó en la sección anterior, la adopción de reglas como las que aquí se

proponen, contribuyen a mejorar sustancialmente la gestión fiscal y a aumentar la credibilidad de los mercados financieros internacionales en los países que las adoptan." (Gaceta del Congreso No. 86 de 2002) (se subraya)

Citó otros apartes de otras Gacetas del Congreso.

Pone de presente que en la Ponencia para Segundo Debate, se incluyó el artículo que se acusa con la siguiente explicación :

"Se hace necesario establecer un término para las reclamaciones que se deriven de las leyes sociales, cuando se trata de entidades públicas en liquidación, toda vez que en la actualidad se presentan casos como los de Foncolpuertos donde los ex trabajadores siguen presentando reclamaciones de sus derechos 10 años después de la liquidación, entorpeciendo su proceso liquidatorio y, lo que es más grave, defraudando al Estado, porque las instituciones que asumen las obligaciones de la liquidada, no tienen el pleno conocimiento de la situación laboral de los ex trabajadores y por lo tanto no es fácil verificar la autenticidad de los fundamentos de las reclamaciones, se propone incluir. Con la inclusión de este artículo se pretende, sin desconocer los derechos de los trabajadores, proteger el erario de posibles defraudaciones.

Se le impone la obligación al liquidador, de incluir en el inventario de las obligaciones contingentes el de todas las reclamaciones administrativas presentadas en el término otorgado con el propósito de establecer, desde el inicio de la liquidación, el pasivo contingente y evitar, como consecuencia de actos de corrupción, que éste sea multiplique en el futuro como ocurrió en el caso de Foncolpuertos en donde su pasivo pasó de 22.800 millones en 1993, a 1.9 billones a valores de 1999, sin contar los 2.9 billones que se han pagado." (Gaceta del Congreso Nro. 231 de 2002) (fl. 29)

Se puede apreciar, entonces, que se buscaba mejorar la situación fiscal del país, recuperando la confianza en el mismo. Siendo un elemento fundamental lograr la claridad acerca de los pasivos existentes, a cargo de las entidades públicas, porque no puede haber claridad cuando no se sabe cuánto se debe. La falta de una regla que permita establecer claramente los pasivos conduce a que la liquidación no pueda concluirse, y, además, los problemas de información que en muchos casos tienen las entidades públicas que se liquidan, permite que se incrementen exponencialmente los pasivos a su cargo durante el proceso de liquidación, afectando la transparencia y la confianza en la gestión fiscal.

Resulta, entonces lógico que en el mismo proyecto de ley en que se adoptan reglas para asegurar la gestión fiscal sana y transparente acerca de la situación financiera de las entidades, se incluya una norma que busca conocer los pasivos a cargo de las entidades en liquidación. En consecuencia, existe conexidad entre la norma acusada, desde el punto de vista temático, teleológico y sistemático, y la disposición corresponde al título de la ley.

En relación con el término establecido por el legislador, que para el demandante es irrazonable y priva a los titulares de sus derechos laborales, el interviniente se remite a la facultad del legislador de configuración de las normas, incluyendo lo relativo a términos, como lo dijo la Corte en las sentencias C-135 de 1999, C-555 de 2001, C-570 de 2003. Esta libertad del legislador está limitada en que no puede ser irrazonable o desproporcionada.

La norma acusada dice que la reclamación debe presentarse en un término de 6 meses, contado a partir del último aviso de emplazamiento, avisos que se publican por dos semanas consecutivas, en un diario de amplia circulación nacional. Existe, por lo tanto, un procedimiento de publicidad.

El término no es breve. El interviniente lo compara con el establecido en el Decreto ley 254 de 2000, artículo 24, que dispone que el término para presentar reclamaciones se sujeta a las disposiciones que rigen a las entidades financieras, y éstas tienen un término que no es superior a un mes, contado a partir de la fecha de la publicación del último aviso : art. 5 del decreto 2418 de 1999.

Este término es igual al que la Ley 700 de 2001 consagra para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas pensionales, contado a partir de la solicitud respectiva. Hace el siguiente análisis : si la ley establece un término de 6 meses para que la entidad realice todos estudios, análisis y trámites para pagar una pensión, labor que puede ser compleja, no resulta desproporcionado que la ley establezca el mismo término para que se presenten las reclamaciones administrativas respecto de derechos laborales a cargo de entidades en liquidación.

Además, es un plazo más amplio que los que se fijan para contestar una demanda o para interponer recursos ordinarios o extraordinarios.

Tampoco resulta extraño en el derecho colombiano el término de 6 meses, por ejemplo, en el Código de Comercio es el consagrado para reclamar por inexactitudes en los libros cuando se vende un establecimiento de comercio (art. 531), para la prescripción del cheque (art. 730), para impugnar los extractos de cuenta corriente (art. 1259), o para reclamar los vicios ocultos (art. 938).

Esto demuestra que el término es razonable, y si se llegare a concluir lo contrario, habría que decir que en los otros casos referidos, el término de 6 meses también sería irrazonable.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3471, de fecha 3 de febrero de 2004, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 22 de la Ley 819 de 2003.

Para el señor Procurador, el cargo de la supuesta violación del principio de unidad de materia, carece de fundamento jurídico, pues la relación entre el objeto de la ley y la norma impugnada existe y puede determinarse desde distintas perspectivas. Tampoco tiene sustento el reparo de que en una ley orgánica no pueda haber disposiciones ordinarias.

Sobre el primer punto, existe la relación, pues la ley fue aprobada en el Congreso, entre otras razones, para regular lo atinente a la responsabilidad fiscal del Estado, siendo un aspecto central en un Estado Social de Derecho, lo concerniente a las responsabilidades en esta clase de acreencias. El interprete ha de considerar que en los actuales procesos de liquidación de entidades, le plantean al Estado obligaciones fiscales en materia laboral, cuya desatención oportuna implicaría que a los perjuicios sociales y económicos que acarrea la desvinculación del servicio de centenares de servidores públicos se le sumaran graves traumatismos en el

manejo de la cosa fiscal, pues es sabido que la mora en el reconocimiento y pago de obligaciones de carácter laboral genera mayores erogaciones al Estado.

Por ello corresponde a quien impugne una norma legal por esta causal de inconstitucional, probar la inexistencia de la relación, lo que no sucedió en el presente caso.

Pone de presente que en este caso se da la relación causal, temática, sistemática y teleológica.

Tampoco prospera el cargo de que en una ley orgánica contenga disposiciones de ley ordinaria, tema tratado en la sentencia C-600ª de 1995.

En relación con el cargo de que el término establecido es muy corto para las reclamaciones laborales, el señor Procurador no lo comparte. Considera que la lectura del artículo acusado que hace el actor no corresponde a su auténtico contenido, pues de manera alguna la reducción del término para las reclamaciones significa la imposibilidad de realizarlas. Ni atenta contra el derecho de acceder a la administración de justicia, pues la reducción la adoptó el legislador para racionalizar la prestación del servicio público de la administración en el campo laboral, que es de competencia del legislador.

Además, resulta lógico que tratándose de entidades en liquidación, se establezcan términos distintos para las reclamaciones laborales frente a las entidades que no están en esta situación de liquidación.

De otro lado, los servidores públicos de las entidades en liquidación están enterados del proceso de su entidad y de las consecuencias jurídicas que implica a sus derechos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de acusaciones contra una disposición contenida en una ley.

2. Lo que se debate.

2.1 Los cargos que expone el demandante contra el artículo 22 de la Ley 819 de 2003, se pueden concretar así : a) se trata de una disposición de carácter no orgánico en una ley orgánica; b) la norma acusada viola el principio de unidad de materia; y, c) el breve plazo establecido en la disposición acusada para presentar las reclamaciones laborales, resulta irrazonable, impidiéndose el acceso a la administración de justicia, estableciendo, además, un requisito de procedibilidad para iniciar la correspondiente acción judicial. Se infringen, entonces, de acuerdo con estos cargos, los artículos 158 y 228 de la Constitución

2.2 El interviniente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el señor Procurador General de la Nación se opusieron a la prosperidad de esta acción. Sus argumentos coincidieron en señalar que una disposición correspondiente a una ley ordinaria puede estar en una ley orgánica, como lo ha dicho la Corte Constitucional. Además, la disposición acusada guarda

conexidad con el objeto de la ley; y, el término establecido en la ley para presentar reclamaciones es razonable y corresponde a la facultad de configuración del legislador.

Planteado así el presente asunto, se examinarán los cargos.

3. Una disposición que no tiene carácter orgánico puede estar en una ley orgánica.

3.1 El actor se refiere al contenido de los artículos 151 y 352 de la Constitución, en cuanto tienen que ver con las leyes orgánicas de presupuesto, para afirmar que el artículo 22 de la Ley 819 de 2003 nada tiene que ver con las normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y ésta es una de las razones para deducir que se viola el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Carta.

3.2 De este primer argumento del demandante, hay que señalar que le asiste razón en cuanto a que el contenido del artículo acusado no corresponde a una disposición de carácter orgánico sino que trata de una norma de naturaleza ordinaria. Sin embargo, esta circunstancia no implica la inconstitucionalidad de la norma.

En efecto, la Corte ha señalado que la Constitución no prohíbe que en una misma ley existan materias orgánicas y temas de ley ordinaria "siempre y cuando guarden una conexidad temática razonable." (sentencia C-600ª de 1995, reiterada entre otras en las C-617 de 2002, C-1187 de 2000, C-540 de 2001).

La sentencia C-540 de 2001 analizó las cuatro condiciones esenciales para que una misma ley pueda contener estas dos clases de disposiciones. Dijo la Corte en esta sentencia :

"De acuerdo con lo anterior, esta Corporación reitera su jurisprudencia en esta materia y, en consecuencia, señala que una ley puede contener normas orgánicas y normas ordinarias siempre que atienda cuatro condiciones esenciales: 1ª. El respeto al principio de unidad de materia; 2ª. Que se cumplan los principios constitucionales generales que regulan el proceso legislativo, 3ª. Que se aplique el criterio de especialidad en la reserva de ley orgánica y, por lo tanto, puedan coexistir temas de leyes orgánicas siempre y cuando exista conexidad razonable entre ellos y no se presente una separación rígida en los temas regulados,1 y 4ª. Que la aprobación de las materias de ley orgánica se haga en cumplimiento de los requisitos especiales consagrados en el artículo 151 de la Constitución Política." (sentencia C-540 de 2001, MP, doctor Jaime Córdoba Triviño)

3.3 De acuerdo con lo anterior, en lo que respecta a la Ley 819 de 2003, se tiene :

– Desde el propio título de la Ley, se precisa que contiene normas orgánicas y otras que no lo son. Dice el título de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

– La Ley se dividió en cuatro capítulos, diferenciando cuáles corresponden a normas orgánicas y cuáles no, así :

– Capítulo I : "Normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica." Comprende desde el artículo 1 al 7.

– Capítulo II : “Normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal.” Comprende desde el artículo 8 al 13.

– Capítulo III : “Normas sobre endeudamiento territorial.” Comprende desde el artículo 14 al 21.

– Capítulo IV : “Otras disposiciones.” Comprende desde el artículo 22 al 28.

3.4 En conclusión, el hecho de que el artículo 22 acusado, que corresponde a una norma de carácter ordinario, se encuentre en un ley orgánica, no es inconstitucional, siempre y cuando guarde conexidad temática con la ley.

Por consiguiente, debe examinarse si existe la conexidad temática entre lo dispuesto en el artículo 22 y el título y el contenido de la Ley 819 de 2003.

Sin embargo, previo al examen concreto del cargo de falta de unidad de materia, debe despejarse si la demanda reúne los requisitos que esta clase de acusación requiere.

4. Los requisitos que debe reunir una demanda contra una disposición por falta de unidad de materia. Reiteración de jurisprudencia.

4.1 Para el demandante, la norma acusada no tiene nada que ver con las normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, como lo indica el título de la Ley 819 de 2003, pues, el artículo 22 establece una excepción al término de caducidad para las reclamaciones laborales ante las entidades públicas en liquidación.

Dice el actor que la Ley 819 de 2003 “no es propiamente una ley relacionada con aspectos laborales o sociales de los empleados oficiales que pertenezcan a entidades públicas, y tampoco hace parte de una ley que tenga que ver con la supresión, disolución y consecuente liquidación de esta clase de instituciones, sino que ella pertenece a una “ley orgánica en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal”, como se lee en la primera parte, donde –como se dijo- no se regulan temas de derecho laboral o social, en sus aspectos sustancial o procedimental, violándose la unidad de materia, aspecto que contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa legislativa suscita en el órgano legislativo.” (fl. 2)

4.2 En relación con estas afirmaciones de la demanda, la Corte lo primero que debe despejar es si esta acusación cumple los requisitos mínimos que debe contener el cargo de falta de unidad de materia, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte. Cuestión que también planteó el señor Procurador, que señaló que el actor no probó la inexistencia de la relación.

En efecto, la Corte cuando la acusación contra una disposición se apoya en el cargo de falta de unidad de materia, ha expresado que tal acusación debe reunir unos requisitos mínimos, con el fin de que se pueda adelantar el examen de constitucionalidad.

La sentencia C-579 de 2001 resumió, en los siguientes puntos, las exigencias jurisprudenciales, así :

“Si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada

disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior. Ello constituye una aplicación elemental de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el cual se exige que las demandas de inconstitucionalidad contengan una exposición de las razones por las cuales los ciudadanos acusan a las normas legales de violar la Carta Política. Tal y como se señaló en la antecitada sentencia C-540/01, "las exigencias contempladas en los artículos 2 y 3 del Decreto 2067 no se satisfacen con la sola relación de las distintas materias reguladas por la ley demandada pues se precisa una confrontación razonada entre las disposiciones constitucionales y las normas cuestionadas, confrontación que permita advertir que éstas resultan contrarias a los contenidos materiales de aquellas y que ante esa contrariedad se impone su declaratoria de inconstitucionalidad". (sentencia C-579 de 2001, MP, doctor Eduardo Montealegre Lynett)

De acuerdo con lo anterior, en esta demanda el actor cumplió los primeros dos requisitos. Sobre el tercero : las razones por las que considera que no guarda relación con el tema de la ley el precepto acusado, se podría simplemente decir que no se cumplió, porque el demandante se limitó a afirmar que no existe relación entre el título y el contenido de la Ley, que corresponde a una ley orgánica en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y el artículo 22, lo que hace es establecer un término para la presentación de las reclamaciones laborales ante las entidades públicas en liquidación.

4.3 Sin embargo, no obstante la precariedad de las explicaciones suministradas por el actor en este punto, puede aceptarse que sí se reúne también el tercer requisito, y que es posible realizar el examen de constitucionalidad, en razón de que es ostensible, a primera vista, la carencia de relación entre el título y el contenido de la Ley 819 y lo que establece el artículo 22, y que, por consiguiente, no se requerían profundas reflexiones por parte del demandante para llegar a esta conclusión. Esto en aras de que no se obstaculice el ejercicio de la acción ciudadana en el derecho a ejercer el control político garantizado por la Constitución (art. 40, numeral 6).

En consecuencia, se pasa a estudiar el cargo de falta de conexidad temática del artículo 22 con la ley.

5. ¿Existe conexidad temática del artículo acusado con el contenido de la Ley 819 de 2003?

El principio constitucional de la unidad de materia está consagrado en los artículos 169 y 158 de la Constitución así :

El artículo 169 de la Carta señala que "El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (…)"

El artículo 158 de la Carta establece que "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. (…)"

Este tema de unidad de materia ha sido profusamente examinado por la Corte, de allí que, como lo recuerda la Corte en la sentencia C-887 de 2002, en relación con este principio, la jurisprudencia ha fijado una línea jurisprudencial, según la cual, el mismo no puede interpretarse con 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". 2

En la sentencia C-618 de 2002, la Corte se refirió al control constitucional cuando la acusación recae en violación del principio de unidad de materia. Examinó los puntos concernientes a la conexidad formal y material con el tema central de la ley; el criterio teleológico; aludió al respeto del principio pro actione, entendido como parte de la potestad legislativa para decidir el contenido específico de las normas, como organizarlas y relacionarlas. Además de ello, señaló esta sentencia, en lo pertinente :

"7.5.5 Ahora bien, para establecer si existe o no una conexión material es importante subrayar que la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir como organizarlas y relacionarlas. El sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimientos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas y aspiraciones de la sociedad. Los legisladores, bien sea por iniciativa propia o de alguno de aquellos funcionarios a los que la Constitución les concede iniciativa legislativa (artículo 155, C.P.), pueden reorganizar la normatividad de la manera como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que lo guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles.

Así pues, el hecho de que usualmente temas como las pensiones hayan hecho parte de la legislación laboral o temas como la salud hayan sido regulados en leyes específicas independientes, en ningún caso constituyen una barrera al legislador para crear, por ejemplo, un Código Social en el que integre todas las normas que regulan la seguridad social. La estructura que el legislador quiera otorgarle al sistema normativo hace parte esencial de los debates de técnica legislativa que se surten en el seno del Congreso, con relación a cuál es la mejor forma de regular un tema, pues el cumplimiento y eficacia de una ley no sólo depende del contenido material de las normas que la componen, también obedece a la forma como éstas hayan sido organizadas para que sean medios idóneos para lograr los fines de política pública que guían al legislador. En virtud del principio de unidad de materia no puede socavarse la potestad que tiene el legislador para crear y reinventar instrumentos normativos que sirven para organizar un sistema jurídico. Lo contrario implica aceptar que las facultades creadas y definidas por el constituyente, como la potestad de configuración del legislador, encuentran un límite en la tradición, que lo ataría al pasado, o en una teoría sobre

el ordenamiento jurídico ideal, que no aparece por ninguna parte en la Constitución." (sentencia C-618 de 2002, MP, doctor Manuel José Cepeda Espinosa)

Si bien, como lo señala la Corte en esta sentencia, no puede interpretarse la norma con un control en extremo rígido, tampoco permite la Constitución que al realizar el juez constitucional el examen correspondiente, flexibilice la interpretación a tal punto que quede el principio de unidad de materia desprovisto de contenido. Sólo, entonces, una interpretación razonable y proporcionada permitirá descubrir si entre la norma acusada y la ley existe la conexidad temática, porque "lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable".3

También la Corte, en la sentencia C-309 de 2002, después de realizar un examen sistemático de la jurisprudencia proferida sobre el principio de unidad de materia, y teniendo como método para la interpretación lo dicho en la exposición de motivos, en el trámite legislativo y en los debates que se suscitaron, encontró que una disposición contenida en la ley de reparación patrimonial, violaba dicho principio y la declaró inexequible. En lo pertinente señaló esta sentencia :

"De otra parte, esta Corporación ha hecho referencia a las dimensiones que adquiere el principio constitucional de unidad de materia. Ellas son: 1ª) el control que ejercen los presidentes de las comisiones constitucionales permanentes al permitírseles rechazar las iniciativas que incumplan este principio (C.P., art. 158); 2ª) la garantía de una deliberación pública y transparente en el proceso de formación de la ley, pues con ello se evita la aprobación o introducción de normas sorpresivas, inopinadas o de manera subrepticia4, no sujetas a los debates correspondientes; 3ª) que la tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las leyes5, y 4ª) la intensidad con que se ejerza el control de constitucionalidad, el cual debe resolver el conflicto que se suscite entre los núcleos temáticos que desarrolla la ley y el principio democrático.6

Para dar aplicación a estas dimensiones del principio de unidad de materia, "resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. 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 en 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".7

De ese modo, para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de

unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador." (sentencia C-309 de 2002, MP, doctor Jaime Córdoba Treviño) (se subraya)

De acuerdo con lo expresado en las sentencias anteriores, es claro para la Corte que el examen de constitucionalidad sobre la norma acusada debe encaminarse a establecer si ella se encuentra dentro del núcleo de la normatividad a que se refiere el proyecto que se convirtió en la Ley 819 de 2003, o si por el contrario, se trata de un artículo cuyo contenido es extraño al resto de la Ley. De tal análisis se concluirá si se quebrantó el requisito que sobre la unidad de materia establece el artículo 158 de la Carta.

El artículo 22 de la Ley 819 de 2003, se ubica en el Capítulo IV, correspondiente a "Otras disposiciones", y dice :

Artículo 22. Responsabilidad en las reclamaciones ante entidades públicas en liquidación. Las acciones que emanen de las leyes sociales tal como lo señala el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, prescribirán en tres (3) años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. Sin embargo, tratándose de entidades públicas en liquidación, las reclamaciones administrativas que se presenten ante estas sobre estos derechos sólo podrán presentarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de publicación del último aviso de emplazamiento. Es obligación del liquidador incluir en el inventario de la liquidación, la totalidad de las obligaciones contingentes que surjan de las reclamaciones que se presenten dentro de este término y con posterioridad se abstendrá de dar trámite a las reclamaciones extemporáneas. Para iniciar acción judicial se requiere haber hecho en forma oportuna la reclamación administrativa correspondiente.

Para el efecto del emplazamiento de que trata este artículo, se publicarán dos (2) avisos en un diario de amplia circulación nacional y en otro del domicilio principal de la entidad liquidada, durante dos (2) semanas consecutivas, con un intervalo no inferior a quince (15) días calendario.

En aquellas entidades en que a la fecha de entrar a regir la presente ley se encuentren en proceso de liquidación o aquellas que hubieren asumido las obligaciones de entidades ya liquidadas, deberá surtirse el procedimiento señalado en este artículo. En este caso, el emplazamiento deberá surtirse a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley."

5.2 Análisis del contenido del artículo 22 acusado :

Desde el nombre del artículo : "Responsabilidad en las reclamaciones ante entidades públicas en liquidación", hay que señalar que éste no corresponde al verdadero y principal contenido de lo que consagra, pues el artículo 22 lo que está fijando es un nuevo término de prescripción de las acciones laborales y unas responsabilidades en cabeza del ciudadano que pretenda hacerlas valer administrativa o judicialmente.

En efecto, el artículo 22 no obstante mencionar que las acciones laborales prescriben en 3

años, como lo establece el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, a renglón seguido, consagra los límites de la acción laboral, cuando se trata de entidades públicas en liquidación : el ciudadano debe hacer previamente una reclamación administrativa y ésta se debe realizar dentro de los 6 meses siguientes al último aviso de emplazamiento, so pena de que no se tramite la reclamación por extemporánea y no pueda iniciar la acción judicial.

Como desarrollo del tema principal de reducir el término de prescripción laboral, fija un procedimiento para las publicaciones de los avisos de emplazamiento, así : 2 avisos en un diario de amplia circulación nacional y en otro diario del domicilio principal de la entidad liquidada, durante dos semanas consecutivas, con un intervalo no mayor de 15 días calendario. Señala que es obligación del liquidador incluir en el inventario de la liquidación, la totalidad de las obligaciones contingentes que surjan de las reclamaciones que se presenten dentro de este término, y el liquidador se debe abstener de dar trámite a las reclamaciones extemporáneas. Y, finalmente, precisa el procedimiento que debe seguirse al entrar a regir la ley respecto de entidades públicas que ya se encuentren en liquidación o de entidades que hubieren asumido las obligaciones de entidades ya liquidadas.

En conclusión : el tema principal del artículo 22 consiste en fijar un nuevo procedimiento administrativo en cabeza del ciudadano, para que éste pueda adelantar una acción judicial, de carácter laboral, contra una empresa pública en liquidación.

5.3 El título y el contenido de la Ley 819 de 2003.

Se examinará el título y el contenido de la Ley 819 de 2003, con el fin de desentrañar su núcleo temático.

a) El título de la Ley 819 de 2003 es el siguiente : “Por la cual se dictan normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.” Es decir, los temas que esta Ley desarrolle deben estar en el ámbito de su tema principal : presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, incluidas “las otras disposiciones” que se dicten. Pues, la circunstancia de que el título de una ley diga “y se dictan otras disposiciones”, no faculta al legislador para incursionar en asuntos ajenos a la materia de la ley. El artículo 158 de la Constitución prohíbe que una ley contenga varias materias.

b) El contenido de la Ley 819 de 2003.

Esta Ley se divide en 4 capítulos, cuyo contenido se resume así :

El capítulo I “Normas orgánicas de para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica” (arts. 1 a 7), consagra temas tales como el Marco fiscal de mediano plazo, el contenido del mismo, la fecha de presentación de este Marco fiscal ante las Comisiones Económicas del Congreso; la determinación del superávit primario y sostenibilidad para el sector público no financiero; qué se entiende por superávit primario; el manejo de los pasivos contingentes perfeccionados antes o con posterioridad de la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998; el marco fiscal de mediano plazo para las entidades territoriales; la consistencia fiscal de estas entidades; el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios.

El capítulo II “Normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal” (arts. 8 a 13), corresponde a la preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y de las entidades territoriales. Señala que deberá sujetarse a los Marcos fiscales de mediano plazo; establece la información obligatoria que deben reportar las empresas o sociedades en las que la Nación tenga participación en su capital social superior al 50%; la asunción de obligaciones que afecten vigencias futuras; las vigencias futuras excepcionales y las ordinarias; la responsabilidad fiscal del servidor público en la contratación de personal por prestación de servicios que desatienda las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001.

El capítulo III “Normas sobre endeudamiento territorial” (arts 14 a 21), establece cómo se calcula la capacidad de pago de las entidades territoriales; el destino de los créditos de tesorería; calificación de las entidades territoriales como sujetos de crédito; colocación de los excedentes de liquidez; límite a los créditos cruzados; restricciones a la Nación de dar apoyos financieros a las entidades territoriales que no cumplan determinadas exigencias legales; límites al endeudamiento por deudas con la Nación; condiciones de crédito. En este capítulo no se señala que se trate de normas orgánicas.

Y, el capítulo IV “Otras disposiciones” (arts. 22 a 28), empieza con el artículo 22 acusado, que establece la prescripción de las acciones laborales ante entidades públicas en liquidación, si la reclamación no se hace dentro de los 6 meses siguientes al último aviso de emplazamiento. Los otros artículos de este capítulo consagran que determinados documentos que expida el Compes prestarán mérito ejecutivo y que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el competente para el cobro coactivo; se señala quiénes representan los intereses de la Nación en empresas de servicios públicos; la responsabilidad fiscal en la reestructuración de la cartera en las entidades financieras de carácter público; las consecuencias del servidor público en el incumplimiento de esta ley y la capacitación de los servidores públicos.

5.4 De este recuento general sobre el título y el contenido de la Ley 819 de 2003 se puede concluir que la materia de la misma, corresponde a asuntos técnicos en materia presupuestal, en la elaboración del presupuesto, lo concerniente a la deuda pública, a la disciplina fiscal, a las normas de endeudamiento territorial, y dentro de estos ámbitos, cómo deben actuar los servidores públicos, en las decisiones que les competa en estas materias.

En cambio, en el artículo 22 acusado, no obstante el nombre que precede su contenido, “Responsabilidad en las reclamaciones ante las entidades públicas en liquidación”, que no corresponde a su verdadero y principal contenido como antes se dijo, está referido a asuntos de naturaleza laboral en las entidades públicas en liquidación, estableciendo un nuevo término de prescripción en las acciones judiciales laborales, mediante la imposición de comportamientos en cabeza del ciudadano que pretenda hacer valer sus derechos.

Aunado a lo anterior, ni los artículos que preceden al 22 demandado, ni los que lo siguen, hacen referencia directa a las entidades públicas en liquidación. Se trata de un artículo aislado del resto de la normatividad.

5.5 Es decir, desde el análisis del contenido de la Ley 819 de 2003, resulta difícil para el interprete entender la aparición del artículo 22, en esta Ley, disposición que, no parece tener relación ni con el título ni con la materia de la misma.

Sin embargo, la Corte ha señalado que en estos casos puede acudirse a los antecedentes legislativos, con el fin de que el interprete pueda tener mejor información sobre las razones que tuvo el legislador para incluir una norma como la examinada en el cuerpo de la ley. De esta manera, es posible encontrar que no obstante que a primera vista no se observe la conexidad temática entre la norma y la ley, ésta sí exista, y que sólo es posible desentrañarla en los documentos que conforman los antecedentes.

5.6 Antecedentes legislativos de la Ley 819 de 2003.

Antes de referirse a los antecedentes de esta Ley, es preciso mencionar que la misma sufrió desde su presentación por el Gobierno hasta la expedición, grandes cambios, que implicaron no sólo adicionar el título de la Ley sino introducir nuevas disposiciones que no estaban contempladas inicialmente, siendo una de ellas, el artículo 22 acusado.

Por ello, no puede aplicarse directamente lo dicho en la exposición de motivos o en el Primer Debate en la Comisión, como explicación suficiente sobre la conexidad del artículo demandado con el tema de la ley, pues, se repite, sólo para el segundo debate de la Cámara se introdujo un texto semejante al que sería el artículo 22 acusado.

"1. Contenido del proyecto

La situación fiscal del país hace necesario que el Congreso de la República continúe con la difícil labor de expedir leyes que garanticen la sostenibilidad de la Nación en el corto, mediano y largo plazo. Nos ha correspondido a los ponentes estudiar el proyecto de ley presentado por el Gobierno mediante el cual se busca incluir a Colombia dentro del grupo de países que asumen su problema fiscal con responsabilidad, mediante la expedición de leyes que racionalicen la actividad fiscal y hagan sostenible el crédito público, únicas alternativas para generar el medio económico estable que permita llevar al país al desarrollo.

(…)

Este proyecto de ley busca cumplir con los siguientes objetivos fundamentales : consolidar la confianza y la credibilidad en la política fiscal del país, asegurar que en el largo plazo las finanzas públicas sean sostenibles generando condiciones para que la economía crezca de manera sostenida. En este sentido, el proyecto asegura las condiciones para un desarrollo estable del país y en consecuencia permite disponer de los recursos necesarios para la urgente inversión social que requiere Colombia."

(…)

Para cumplir estos objetivos, el proyecto contempla que el gobierno central y los gobiernos territoriales se imponga una meta de déficit primario – aquel que excluye los pagos de los intereses de la deuda – de tal manera que los ingresos del sector público alcancen para cubrir los gastos de funcionamiento y de inversión, sobrando un remanente para cubrir los pagos por concepto de intereses. Lo anterior permitirá alcanzar la sostenibilidad fiscal y de la deuda en el largo plazo, para lo cual las metas deben imponerse tanto para la vigencia en curso como para los siguientes diez (10) años.

"(…)

“Para poner al día el manejo contable y financiero de los recursos de la Nación, el proyecto establece también que el Plan Financiero incorpore de manera explícita una valoración de los pasivos contingentes para que estos no sólo sean reconocidos sino también registrados en los balances y estados financieros de las Entidades Públicas.

El otorgamiento de garantías a las operaciones de crédito, celebradas por entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno, se ha constituido, especialmente para el Gobierno Nacional, en fuente importante de gemeración de Pasivos Contingentes.

(…)

La identificación, valoración y reconocimiento de los pasivos contingentes viene cobrando vigencia en los últimos años, pues como consecuencia de su no previsión la Nación se ha visto en la necesidad de enfrentar altos costos financieros y sociales.

Si no existe una previa identificación, valoración, reconocimiento y presupuestación de estos pasivos, en el momento en que se hacen efectivos, la Nación o la entidad que otorgue la garantía para dar cumplimiento con esta, tiene que modificar sus presupuestos o asumir compromisos a futuro, con los consecuentes traumas que tal situación ocasiona.

Por mencionar un caso, las garantías asumidas por la Nación para la financiación del proyecto Metro de Medellín, le ha implicado a esta pagar de sus recursos casi la totalidad de la deuda contraída por la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá – Etmva – y sus socios. (…)

Es evidente, que los pasivos contingentes que se originan en el otorgamiento de garantías a operaciones de crédito público son de grandes magnitudes y deben ser valorados y reconocidos a efectos de que los traumas fiscales que históricamente han ocurrido fruto de tales operaciones y como resultado de su falta de previsión no se sigan presentando.” (Gaceta del Congreso 231, de fecha 14 de junio de 2002, Ponencia para Primer Debate en la Cámara).

5.6.2 Para el Segundo Debate en la Cámara de Representantes, realizado el 1 de noviembre de 2002, se indicó que el contenido de este proyecto de ley busca “incluir a Colombia dentro del grupo de países que asumen su problema fiscal con responsabilidad, mediante la expedición de leyes que racionalicen la actividad fiscal y hagan sostenible el crédito público, únicas alternativas para generar la estabilidad económica que permita llevar al país al desarrollo.” (Gaceta del Congreso Nro. 465 del 1º de noviembre de 2002), y se introdujo dentro de las modificaciones propuestas una disposición que se denominó “Responsabilidad en las reclamaciones ante entidades públicas en liquidación” y que es semejante al texto que resultó aprobado.

Las razones para incluir esta disposición se apoyaron en la conveniencia de establecer un término para las reclamaciones laborales con el fin de que no se vuelva a repetir la situación de Foncolpuertos. Obra en los antecedentes lo siguiente:

“Artículo nuevo. Responsabilidad en las reclamaciones ante entidades públicas en liquidación.

Se hace necesario establecer un término para las reclamaciones que se deriven de las leyes sociales, cuando se trata de entidades públicas en liquidación, toda vez que en la actualidad se presentan casos como los de Foncolpuertos donde los ex trabajadores siguen presentado reclamaciones de sus derechos 10 años después de su liquidación, entorpeciendo su proceso liquidatorio y, lo que es más grave, defraudando al Estado, porque las instituciones que asumen las obligaciones de la liquidada, no tienen el pleno conocimiento de la situación laboral de los ex trabajadores y por lo tanto no es fácil verificar la autenticidad de los fundamentos de las reclamaciones, se propone incluir. Con la inclusión de este artículo se pretende, sin desconocer los derechos de los trabajadores, proteger el erario de posibles defraudaciones.

Se le impone la obligación al liquidador, de incluir en el inventario de las obligaciones contingentes el de todas las reclamaciones administrativas presentadas en el término otorgado con el propósito de establecer, desde el inicio de la liquidación, el pasivo contingente y evitar, como consecuencia actos de corrupción, que éste se multiplique en el futuro como ocurrió en el caso de Foncolpuertos en donde su pasivo pasó de 22.800 millones en 1993, a 1.9 billones a valores de 1999, sin contar los 2.9 billones que se han pagado." (Gaceta del Congreso Nro. 465 del 1º de noviembre de 2002)

Es de observar que en las discusiones de este proyecto de ley, algunos Congresistas manifestaron serias dudas de incluir esta norma por la posible violación del principio de unidad de materia, tal como se puede leer en algunas Gacetas : Gaceta del Congreso Nro. 56 del 13 de febrero de 2003, páginas 10, 21 y 22; Gaceta del Congreso Nro. 58 del 14 de febrero de 2003, página 15.

5.6.4 Del recuento de los antecedentes se puede observar : resultan claras las razones de conveniencia que tuvo el legislador para incluir esta disposición en el cuerpo de la Ley 819 de 2003, sin embargo, las razones de conveniencia no son suficientes para obviar la exigencia constitucional de la unidad de materia. Por el contrario, para la Corte, la inclusión de esta norma en la Ley en mención implicó una evidente extensión a cuestiones ajenas a la misma.

En efecto, si bien para nadie es un secreto lo sucedido con Foncolpuertos y el problema fiscal que ha implicado para las finanzas del país, considera la Corte que no puede servir de excusa para introducir normas encaminadas a que no se repita una experiencia nefasta, en cualquier clase de ley y, mucho menos, en una cuyo objeto y materia son sustancialmente distintos, por una parte; y por la otra, cuando el legislador actúa de esta manera, permite que en asuntos de tanta trascendencia para las personas interesadas en hacer valer sus derechos laborales, se encuentren con que se expidió una ley que introdujo una limitación trascendental a la regla general de la prescripción de las acciones laborales que es de 3 años y que queda reducida a 6 meses, sin que el título y el contenido general de la Ley permita deducir su existencia.

Además, al no existir relación objetiva y ni razonable de la presencia de esta norma en la ley en mención, puede dar lugar a situaciones que no corresponden al orden justo que garantiza la Constitución en el artículo 2, pues, si bien el legislador está facultado para fijar límites temporales para adelantar controversias y ejercer acciones judiciales (sentencias C-198 de

1999, C-298 de 2002), lo mínimo que debe hacer es que tales reglas las consagre en el cuerpo de las leyes con las que guarde alguna pertinencia.

Aunado a lo anterior, la norma acusada no obstante la reducción del término de prescripción, no hace mención a los distintos tipos de derechos laborales que pueden reclamarse, algunos pueden ser susceptibles de establecerse dentro de un término preciso, y otros no. Obsérvese que algunas reclamaciones pueden versar sobre servicios médico asistenciales, otras correspondan a indemnizaciones, o pensiones de invalidez, o de vejez, o de sobrevivientes, o se trata reclamar derechos por riesgos profesionales o accidentes de trabajo. Derechos que en el término de prescripción establecido en el artículo mencionado, pueden no haberse configurado para ser objeto de reclamo administrativo en el tiempo previsto.

En consecuencia, prospera el cargo de violación del principio de unidad de materia, y por lo tanto se declarará inexequible el artículo 22 de la Ley 819 de 2003.

5.8 De otra parte, la disposición también infringe la garantía constitucional de toda persona de acceder a la administración de justicia, en los términos de los artículos 228 y 229 de la Constitución, al establecer como requisito para iniciar la acción judicial, el haber realizado en forma oportuna, dentro de los 6 meses de que trata la disposición acusada, la reclamación administrativa correspondiente. Esto implica que los trabajadores o ex trabajadores de las entidades públicas en liquidación, que al momento de pretender iniciar las acciones laborales correspondientes, en virtud del derecho constitucional de acceso a la administración de justicia, se encuentran con que en una ley de contenido claramente presupuestal, se modificó el término general de prescripción de las acciones laborales, que es de 3 años, y quedó reducido a 6 meses. Son estos argumentos semejantes a los expresados en el punto inmediatamente anterior -5.7- de esta providencia.

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

Declarar inexequible el artículo 22 de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-460/04

ENTIDAD PUBLICA EN LIQUIDACION-Responsabilidad en las reclamaciones (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Endurecimiento de doctrina y cambio de jurisprudencia no expreso (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance dado por la jurisprudencia constitucional (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN RELACION CON EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Exigencias no pueden rigorizarse (Salvamento de voto)

La jurisprudencia considere que el principio de unidad de materia no es una barrera inamovible sino un límite para la extrema prolijidad legislativa. Hacer de este principio constitucional un filtro inclemente implica restringir la posibilidad de desplazamiento del legislador por los diferentes temas sometidos a su regulación, impide la expedición de normatividades integrales y promueve la profusión de leyes de sectorización extrema.

PROCESO LIQUIDATORIO DE EMPRESAS DEL ESTADO-Necesidad de incorporar términos para reclamación de créditos para evitar cuantiosos fraudes (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Existencia de conexidad temática y teleológica/ADMINISTRACION PUBLICA-Depuración fiscal

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Impedimento a trabajadores que no hubieren presentado oportunamente las reclamaciones administrativas de demandar el cobro de acreencias laborales

Referencia: expediente D-4951

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 819 de 2003 (Normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal).

Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación, me permito salvar el voto en relación con la sentencia adoptada en la Sala del 11 de mayo del año en curso, proferida en el proceso de la referencia. Las razones que sustentan este salvamento son las siguientes:

La Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 22 de la Ley 819 de 2003. La norma regulaba el tema de la responsabilidad en las reclamaciones presentadas durante los procesos liquidatorios de entidades públicas, para lo cual establecía que las reclamaciones administrativas sólo podían presentarse dentro de los 6 meses siguientes al último emplazamiento, a diferencia de las acciones emanadas de leyes sociales contra otras entidades cuyo término de prescripción se establecía en 3 años. La norma también señalaba la obligación para el liquidador de incluir en el inventario de la liquidación la totalidad de las reclamaciones presentadas dentro de este término y la obligación de rechazar las extemporáneas. En el mismo sentido, la disposición regulaba el terna de los emplazamientos y la forma de tramitarlos en el caso de la entidades que ya hubiesen ingresado al proceso liquidatorio.

La decisión mayoritaria consideró que el artículo 22 era contrario al principio de unidad de materia legislativa por cuanto la Ley 819 de 2003 no era una ley de contenido laboral ni de índole social, así corno tampoco tenía vínculos con el terna de los empleados oficiales o el de la supresión, disolución y liquidación de entidades públicas. Según la Corte, el eje temático de la Ley 819 de 2003 es el diseño de normas orgánicas presupuestales, de responsabilidad y transparencia fiscal, estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal y endeudamiento territorial, por lo que no podía establecerse una relación o conexidad temática con el contenido del artículo 22. La norma demandada, dijo la Corte, poseía una finalidad distinta, cual era la de restringir ciertos derechos laborales mediante la modificación de la regla general de prescripción de las reclamaciones en los procesos liquidatorios, que se redujo sensiblemente

A mi juicio, la decisión de la Sala Plena de declarar la inexequibilidad del artículo 22 de la Ley 819 de 2003 endureció la doctrina constitucional sobre el principio de unidad de materia y promovió, por esa vía, un cambio de jurisprudencia evidente que no se reconoció como tal en el fallo referido.

El principio de unidad de materia fue consagrado en el año de 1968 cuando, a partir del Acto Legislativo 01 de ese año, la Constitución Nacional señaló la necesidad de que las leyes guardaran coherencia temática interna y relación conceptual directa con su título (art. 77)8. La disposición constitucional fue adoptada literalmente por la Carta Política de 1991 -artículos 158 Y 169- Y refrendada por los artículos 148 de la Ley 5a de 1992 -Reglamento del Congreso-, según el cual "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 ", y por el artículo 193 del mismo estatuto.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el principio tiene un contenido material antes que formal. La exigencia impuesta por sus preceptos responde a la necesidad de racionalizarla actividad legislativa y de garantizar la transparencia del proceso de hacer las leyes9. En cuanto a lo primero, la Corte admite que "[e}l principio de unidad de materia que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza"10.

En relación con la transparencia que se persigue a partir del cumplimiento de sus cánones, el principio de unidad de materia pretende que los proyectos de ley debatidos en el Congreso aborden temas uniformes, de manera que no se conviertan en terreno propicio para introducir normas sorpresivas o extrañas que alteren la coherencia interna de la regulación.

En cuanto al control de constitucionalidad que se ejerce para garantizar dicho principio, la Corte ha sostenido que las exigencias derivadas de la unidad de materia no pueden rigorizarse. La inflexibilización de los contenidos del principio de unidad de materia atenta contra el debate democrático en tanto desconoce, de un lado, que el Congreso goza de amplia libertad para discutirlos problemas fundamentales de la realidad política y social de la Nación motivo por el cual puede abordar diversos temas a propósito de la expedición de una ley- y, del otro, que los asuntos de que son objeto las leyes de una república conciernen simultáneamente a múltiples esferas del conocimiento.

De allí que la jurisprudencia considere que el principio de unidad de materia no es una barrera inamovible sino un límite para la extrema prolijidad legislativa. Hacer de este principio constitucional un filtro inclemente implica restringir la posibilidad de desplazamiento del legislador por los diferentes temas sometidos a su regulación, impide la expedición de normatividades integrales y promueve la profusión de leyes de sectorización extrema11.

La Corte se refirió a este punto en los siguientes términos:

“43. La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o 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”. (Sentencia C-O25/93)

Y los reafirmó de la siguiente manera:

“Empero, no pueden ser entendidos12 dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles.

“Esto resulta particularmente cierto ante las responsabilidades que asume el Congreso como parte vital del Estado Social de Derecho, el cual, por fuerza, para alcanzar las metas a él inherentes, debe consultar elementos en principio distintos y ajenos, pero concatenados entre sí por multitud de circunstancias de la vida real, convertidas en factor condicionante de su tarea” (Sentencia C-390 de 1996)

Finalmente, atendiendo a la necesidad de conferir un margen de acción al legislador, la Corte ha dicho que el principio de unidad de materia admite la presencia de normas jurídicas de conexidad temática, teleológica o sistemática, lo cual implica analizar en conjunto la regulación que se adopta con el fin de extraer las líneas o núcleos temáticos de la ley13. Ciertamente, en la medida en que las disposiciones que hacen parte de una ley de la República tengan una conexión de fines, sustancial o semántica, es posible afirmar que no se violenta el principio de unidad de materia.

En el caso particular, la Ley 819 de 2003 había sido considerada como una regulación destinada a mejorar la situación fiscal del país en el largo plazo y a orientar la economía por la senda del crecimiento elevado y sostenido, según se manifestó en los debates realizados en el seno del Congreso de la República. Como tema central de la normatividad de la Ley 819 se encontraba el de la responsabilidad fiscal, que la misma ponencia definió como el conjunto de reglas, de procedimientos y de transparencia del proceso presupuestario y del resultado fiscal del gobierno. De lo establecido puede afirmarse que el núcleo temático o línea temática de la leyera la depuración de la situación fiscal de la Administración Pública.

Entre tanto, la ponencia para Segundo Debate del proyecto de la referencia alertó sobre la necesidad de incorporar ciertos términos para la reclamación de créditos en los procesos liquidatorios de las empresas del Estado, pues gracias a las prácticas dilatorias de las mismas se venían presentando en el país cuantiosos fraudes como el ocurrido en Foncolpuertos, en donde extrabajadores de la empresa seguían elevando reclamaciones pasados diez años

desde que se ordenó la liquidación de la misma.

Decía así la ponencia para el debate citado:

“Se hace necesario establecer un término para las reclamaciones que se deriven de las leyes sociales, cuando se trata de entidades públicas en liquidación, toda vez que en la actualidad se presentan casos como el de Foncolpuertos donde los extrabajadores siguen presentando reclamaciones de sus derechos 10 años después de la liquidación, entorpeciendo su proceso liquidatorio y, lo que es más grave, defraudando al Estado, porque las instituciones que asumen las obligaciones de la liquidada, no tienen el pleno conocimiento de las situación laboral de los extrabajadores y por lo tanto no es fácil verificar la autenticidad de los fundamentos de las reclamaciones, se propone concluir. Con la inclusión de este artículo se pretende, sin desconocer los derechos de los trabajadores, proteger el erario de posibles defraudaciones.

Se le impone la obligación al liquidador, de incluir en el inventario de las obligaciones contingentes el de todas las reclamaciones administrativas presentadas en el término otorgado con el propósito de establecer, desde el inicio de la liquidación, el pasivo contingente y evitar, como consecuencia de actos de corrupción, que éste se multiplique en el futuro como ocurrió en el caso de Foncolpuertos en donde su pasivo pasó de 22.800 millones en 1993, a 1.9 billones a valores de 1999, sin contar los 2.9 billones que se han pagado.” (Gaceta del Congreso # 231 de 2002, fl. 29)

De lo dicho se tiene entonces que, tal como lo entendieron el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Procurador General de la Nación, existía una conexidad temática y teleológica entre el contenido y fin perseguidos por la Ley 819 de 2003 y el del artículo 22 de la misma, pues mientras la primera perseguía la depuración fiscal de las entidades públicas, vía por la cual se pretende la depuración fiscal de la Administración Pública, la segunda establecía reglas claras, particulares y concisas para lograr el mismo objetivo en relación con las empresas en proceso de liquidación fraudulenta.

La temática de la norma declarada inexequible, a pesar de vincularse también con el tema del derecho laboral por estar referida al término de prescripción de las reclamaciones crediticias de los servidores públicos contra las entidades públicas, involucraba sin duda el tema de la depuración fiscal de la Administración, pues obligaba a los acreedores de la misma a agilizar sus reclamaciones con el fin de culminar prontamente los procesos de liquidación, impidiendo con ello la multiplicación exponencial de la deuda a causa de los intereses.

En este sentido, considero que la Sentencia de la Corte impidió al Congreso buscar alternativas innovadoras para responder a problemas socio-económicos que, por sus características y complejidad, exigen respuestas desde diferentes ámbitos del derecho. De la misma manera, la Corte desconoció que las normas jurídicas abordan temáticas que afectan aspectos diversos de una misma realidad, por lo que no podía pretenderse que los artículos de esta Ley tocaran un solo aspecto de la depuración fiscal de la administración cuando dicho fenómeno tiene repercusiones en otros campos del derecho.

En suma, el artículo 22 de la Ley 819 de 2003 compartía la temática y finalidad de la citada

ley, por lo que considero equivocada la decisión de declararlo inexequible por violar el principio de unidad de materia.

Con todo, estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria de declarar inexequible la última frase del inciso primero del artículo 22 de la Ley 819 de 2003 pues la expresión retirada del ordenamiento jurídico implicaba la violación del derecho al acceso a la administración de justicia, toda vez que por su conducto se impedía a los trabajadores que no hubiesen presentado oportunamente las reclamaciones administrativas demandar el cobro de sus acreencias laborales.

En los anteriores términos dejo expuesto mi salvamento de voto.

Fecha ut supra

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-460/04

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Cambio de jurisprudencia/ENTIDAD PUBLICA-Medidas legislativas para lograr una mejor organización en la prestación de reclamaciones laborales/PRESCRIPCION DE ACCION LABORAL-No cambio de términos (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Concepto no debe ser concebido de forma inflexible (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación amplia de noción de materia (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Diversidad de núcleos temáticos (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Relación estrecha con el tema de la ley (Salvamento de voto)

RESPONSABILIDAD FISCAL DEL ESTADO-Reclamaciones extemporáneas que se convierten en mecanismos para defraudar al Estado/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad con el tema de la ley conforme antecedentes legislativos (Salvamento de voto)

ERARIO PUBLICO-Protección ante posibles defraudaciones (Salvamento de voto)

GESTION FISCAL-Responsabilidad, transparencia y disciplina (Salvamento de voto)

ACCION JUDICIAL-Establecimiento de requisito de procedibilidad (Salvamento de voto)

PRESCRIPCION DE LA ACCION LABORAL-No disminución de términos (Salvamento de voto)

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, el suscrito Magistrado procede a sustentar el salvamento de voto manifestado en la Sala Plena del día 11 de mayo de 2004, respecto de la sentencia C-460 de 2004.

2.- En dicha providencia se resolvió declarar inexequible el artículo 22 de la Ley 819 de 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. Los fundamentos para tal decisión fueron los siguientes. En primer lugar existió una supuesta violación del principio de unidad de materia. Para la mayoría, la Ley 819 de 2002 contiene normas orgánicas en materia presupuestal y responsabilidad y transparencia fiscal, por lo que sus capítulos en particular se refieren a transparencia fiscal y estabilidad macroeconómica; normas presupuestales de disciplina fiscal, y normas de endeudamiento territorial. En segundo lugar la mayoría consideró que fue vulnerado el acceso a la administración de justicia, pues esta norma impide, de manera absoluta, que los trabajadores que no han presentado oportunamente las reclamaciones administrativas puedan posteriormente demandar para el cobro de sus acreencias laborales.

3.- En mi opinión, en esta sentencia se presentó un cambio de jurisprudencia respecto del principio de unidad de materia. Así, a partir de esta decisión se le impide al Congreso crear soluciones innovadoras para responder a problemas que por su complejidad afectan diferentes facetas del derecho. En este caso, la norma intenta responder al impacto fiscal que han tenido casos como los de Foncolpuertos y evitar su ocurrencia futura. Considero que el legislador puede establecer medidas destinadas al logro de una mejor organización en la presentación de las reclamaciones laborales a fin de racionalizar la ejecución presupuestal durante cada periodo fiscal, finalidad indiscutible de la ley. De otro lado, en mi opinión no se viola el derecho a la administración de justicia, pues el requisito de procedibilidad no es contrario al ordenamiento ni se erige como una exigencia desproporcionada, teniendo en cuenta que no han cambiado los términos de prescripción de acciones laborales. A continuación estos puntos serán desarrollados.

4.- El principio de unidad de materia14 garantiza que las leyes sean el “resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”15. Con todo, el concepto de unidad de materia no debe ser concebido de forma inflexible. Tal entendimiento llevaría a una grave restricción de la función propia del Congreso de la República.16 Por tanto, teniendo en cuenta que éste es el límite de las plenarias, la Corte ya ha aceptado que

“[…] si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guardan identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le de al asunto correspondiente”17.

Este principio guarda estrecha relación con los principios de consecutividad y de identidad - aunque este último exija un mayor grado de concreción o especificidad. Además, también se predican de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto y no de los distintos artículos mirados de manera aislada18.

No puede olvidarse que esta Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia con el fin de determinar si un artículo desconoce o no la regla de identidad temática, o si un proyecto respetó en su trámite dicho principio. Así, esta Corporación ha dicho que la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático19.

Cabe reiterar que, sin violentar el principio de unidad de materia, un proyecto de ley admite diversidad de núcleos temáticos, siempre y cuando entre todos ellos pueda establecerse una relación de conexidad material con base en los criterios que se han señalado. Para tal efecto, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como el contenido de la exposición de motivos; 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 en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; entre otros. 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.20 De todo lo anterior puede concluirse que sólo cuando no hay conexidad alguna procede la declaratoria de inexequibilidad.

Vistos estos elementos, pasarán a ser aplicados al artículo 22 declarado inexequible.

5.- El artículo 22 guarda una estrecha relación con el tema de la ley. Así, la responsabilidad en las reclamaciones ante entidades públicas en liquidación intenta establecer términos y obligaciones para que el liquidador introduzca los rubros en la relación de pasivos; por ende hay una relación con la transparencia, pues así se evitan las reclamaciones extemporáneas que no tengan fundamento legal. Existe entonces una clara conexidad con el tema de la ley, pues la norma pretende evitar el fraude, al racionalizar la liquidación de las entidades. Tal regulación se convierte en un mecanismo idóneo y adecuado para organizar los cobros y evitar la corrupción.

Teniendo en cuenta que la responsabilidad fiscal del estado es un aspecto central en un estado social de derecho, esta norma intenta materializar mecanismos para la consecución de este objetivo. En ella no hay cuestiones ajenas a la ley y el título se relaciona con el artículo. Los antecedentes legislativos demuestran tal nexo. La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes21 manifestó la preocupación por la reclamaciones extemporáneas, pues éstas se convierten en mecanismos para defraudar al Estado. Esta situación deriva del desconocimieno de la situación de los extrabajadores y de la dificultad para verificar la autenticidad de los fundamentos de las reclamaciones.

El objetivo de esta norma en particular es proteger el erario público de posibles defraudaciones. Para lograrlo fue diseñado un mecanismo especial. Así, la norma impone al liquidador la obligación de incluir en el inventario de las obligaciones contingentes todas las reclamaciones administrativas presentadas en el término otorgado. Con esta medida se pretende establecer, desde el inicio, el pasivo contingente a fin de evitar actos de corrupción. La norma parte entonces de una idea muy simple pero de gran trascendencia en el manejo de las finanzas públicas: no puede haber claridad ni transparencia cuando no se sabe cuánto se debe. De allí la importancia de determinar el monto del pasivo y ello sólo es posible si existe un límite temporal para la presentación de las reclamaciones.

6.- De otro lado, la posición mayoritaria consideró que hubo una intromisión en asuntos de derecho laboral, pero la finalidad de la norma es propender por la transparencia para evitar cobros ficticios introducidos de manera extemporánea. Por tanto hay una clara relación medio a fin entre la disposición declarada inexequible y el objetivo central de la ley. Ya que esto ayuda a la transparencia, se justifican las regulaciones procesales, entendidas como un subsistema indispensable para la eficacia de las medidas porque son un medio adecuado para lograr el fin perseguido. Además, no es viable proferir normas que persigan la transparencia sin incluir las regulaciones procesales correspondientes que permitan el logro de ese fin.

Es lógico entonces que si se incluyen reglas para asegurar la gestión fiscal sana y transparente, se incluya una norma que busca determinar a tiempo los pasivos a cargo de las entidades en liquidación. Hay una conexidad temática, sistemática y teleológica entre la norma y el resto de la ley. Así, el tema principal del artículo 22 es garantizar la transparencia fiscal y para ello determina un procedimiento especial. Desarrolla un tema de la ley, a saber, la responsabilidad, transparencia y disciplina fiscal, y la manera como deben actuar los servidores públicos en las decisiones que les competan para evitar la falta de previsión que ha llevado a la corrupción. Y para ello establece un procedimiento adecuado.

7.- En cuanto a la supuesta limitación del acceso a la administración de justicia, es claro que el artículo declarado inexequible consagra un requisito de procedibilidad para iniciar la acción judicial, pues ésta no procede si no se ha adelantado oportunamente la reclamación administrativa correspondiente. Considero que ello no afecta el acceso a la administración de justicia pues es razonable exigir este tipo de requisitos. La Corte ya había admitido esta posibilidad en la sentencia C-160 de 1999, referida a la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de acciones laborales. Además, en asuntos laborales, el agotamiento de la vía gubernativa se ha considerado requisito de procedibilidad y no se ha considerado ni inconstitucional ni limitante del acceso a la administración de justicia.

Este tipo de requerimientos intenta optimizar el funcionamiento de la administración de justicia a través de una exigencia que no es desproporcionada, que pretende organizar los trámites y seguir un conducto que permita mayor efectividad, lo cual redundará en beneficios para la administración y para el ciudadano. Así, por no tratarse de una exigencia desproporcionada ni de un requisito imposible de cumplir, discrepo de la posición mayoritaria.

El punto anterior se relaciona estrechamente con el de la supuesta alteración de los términos de prescripción de acciones laborales contenida en el artículo declarado inexequible. Considero que esta norma no disminuye los términos de prescripción de la acción laboral, pues no implica que el término de prescripción se reduzca a seis meses. Lo que acontece, es que una vez presentada la reclamación administrativa en este lapso (seis meses), como presupuesto de procesabilidad, puede acudir a los mecanismos ordinarios dentro del término de prescripción de tres años.

En consecuencia, no existen, para el suscrito Magistrado, razones de peso que permitan excluir del ordenamiento el artículo 22 de la ley estudiada pues no violó el principio de unidad de materia, no altera el término de prescripción de acciones laborales ni es un

requisito desproporcionado para acceder a la administración de justicia.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-460/04

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Modificación de jurisprudencia sin fundamento alguno (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente D-4951

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”

Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado ponente:

ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Salvo mi voto respecto de la inexequibilidad del artículo 22 acusado excepto en lo atinente a la última frase del inciso primero de dicho artículo.

Considero que la Corte sólo ha debido declarar inexequible el siguiente precepto normativo: “para iniciar acción judicial se requiere haber hecho en forma oportuna la reclamación administrativa correspondiente”. Propuse en Sala que solo fuera declarado inexequible este precepto porque con ello bastaba para superar la barrera al acceso a la justicia.

No obstante, la Corte decidió interpretar el principio de unidad de materia de una manera inconsistente con la jurisprudencia reiterada en la materia, y por ello, declaró inconstitucional todo el artículo 22. Comparto las opiniones expresadas por Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett en el sentido de que la Corte modificó su jurisprudencia en lo atinente al principio de unidad de materia, lo cual carece de justificación y no fue acompañado de ninguna explicación en la sentencia de la cual disiento.

Una manera de explicar este cambio, no reconocida en la sentencia, es que el artículo 22 acusado regula una materia laboral, lo cual conduce a la Corte a ser más estricta en la intensidad del juicio constitucional.

Estimo que la finalidad de la norma, máxime en el contexto de las reclamaciones en Foncolpuertos, han debido llevar a la Corte a ponderar si en este caso se justificaba

modificar, sin reconocerlo, la jurisprudencia relativa al principio de unidad de materia.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 En estos eventos se exige además que haya conexidad temática razonable entre las normas ordinarias y las normas orgánicas, de tal manera que exista entre ellas un vínculo de correspondencia objetivo que muestre la necesidad de dar un tratamiento uniforme a cambio del riesgo de perder el elemento finalista de la ley.

2 Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

3 Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

4 Al respecto, en la sentencia C-657 de 2000 se señaló que "la razón de su exigencia constitucional, la Corte ha tenido oportunidad de precisar que, por su intermedio, se busca racionalizar y tecnificar el proceso normativo, procurando que las disposiciones incluidas en un proyecto de ley guarden la necesaria armonía o conexidad con el tema general que suscitó la iniciativa legislativa o, en su defecto, que converjan en un mismo propósito o finalidad sociológica. De esta manera, se logra impedir las incongruencias temáticas que tienden a aparecer en forma súbita o subrepticia en el curso de los debates parlamentarios, las cuales, además de resultar extrañas al asunto o materia que se somete a discusión, en últimas, lo que pretenden es evadir el riguroso trámite que la Constitución prevé para la formación y expedición de las leyes". En el mismo sentido puede consultarse la sentencia C-523 de 1995, C-087 de 2001 y C-714 de 2001.

5 Según lo expresó esta Corporación en la sentencia C-025 de 1993, "el principio de unidad de materia que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República".

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-390 de 1996, y C-501 y C-995 de 2001. A manera de corolario, en la sentencia C-995 de 2001 se afirmó lo siguiente en relación con estas condiciones que impone el principio de unidad de materia: "La ley es un canal de expresión democrática pues recoge las iniciativas que existen para la regulación de ámbitos de las relaciones sociales, las somete a una deliberación pública y transparente, capta los aportes de una sociedad civil comprometida con su propio destino y permite la legitimación

del poder político tanto por la concurrencia ciudadana a los procedimientos de producción del derecho como por su vinculación a la determinación de sus contenidos".

8 Los rasgos generales de dicho principio fueron trazados inicialmente por la Corte Suprema de Justicia, tribunal que en uno de sus fallos dijo: "La razón de ser del artículo 77, fue la de buscar una sistematización racional en la tarea legislativa, a fin de impedir que mediante inserciones, muchas veces repentinas, anónimas o inoportunas, se establecieran sorpresas legislativas, reglamentaciones inconsultas o normas que no habían sufrido el trámite regular del proyecto original". Corte Suprema de Justicia, Sentencia No 23 del 17 de mayo de 1976.

9 Cfr. Sentencia C-501 de 2001

10 Sentencia C-025 de 1993

11 Cfr. Sentencia C-540 de 2001

12 Se refiere a los principios concretos derivados del principio constitucional de la unidad de materia.

13 Cfr. Entre otras, las sentencias C-233 de 2002, C-762 de 2002 y C-309 de 2002

14 Sentencia C-551 de 2003.

15 Sentencia C-501 de 2001.

16 Sentencia C-025 de 1993. En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-737 de 2001.

17 Sentencia C-1488 de 2000.

18 Sentencia C-376 de 1995.

19 Sentencia C-025 de 1993.

20 Sentencia C-501 de 2001.

21 Ver Gaceta del Congreso No. 465 de 2002