

Sentencia C-487/00

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación amplia y ausencia de conexidad

La Corte se ha referido al principio de la unidad de materia, y ha señalado que éste se inspira en el propósito de conseguir que el Legislador, racionalice y tecnifique el proceso normativo, que se consigue si el proyecto de que se trate, adopta un tema o asunto principal con arreglo al cual se desarrolla e integra todo el cuerpo normativo del mismo. Pero sin embargo ha precisado que dada la importancia que tiene el principio democrático en el ordenamiento constitucional, la unidad de materia debe ser interpretada de manera amplia. Por consiguiente, sólo se violan las reglas que busca preservar ésta cuando una determinada norma no guarda relación objetiva causal o teleológica con la temática general que denomina en la ley de la cual forma parte. Es de anotar, que cuando el Constituyente estableció el principio de la unidad de materia en modo alguno cualificó la noción de ésta, pues sólo condicionó su exigencia a la circunstancia de que hubiera una relación material, objetiva, racional y evidente entre el asunto que se debía regular y el articulado contentivo de su desarrollo. Lo que resulta inaceptable y opuesto por consiguiente al aludido principio es la ausencia de conexidad entre las diferentes normas que integran la ley y la cuestión principal que constituye el objeto de dicha regulación.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Integración por normas sustantivas y procesales con conexidad temática o teleológica

No se opone a la noción de unidad de materia la circunstancia de que una ley pueda estar integrada por normas sustantivas y procesales, si ellas guardan entre sí una conexidad temática o teleológica, en virtud de la cual todas ellas estén dirigidas a conseguir el desarrollo normativo del asunto u objeto material que constituye el meollo de la ley.

Referencia: expediente D-2614

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 de la ley 446 de 1998.

Actor: Diego Alejandro Martínez Molina

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D.C., mayo cuatro (4) de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Diego Alejandro Martínez Molina demandó el art. 16 de la ley 446 de julio 7 de 1998, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones de descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

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

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.335 del 8 de julio de 1998.

(JULIO 7)

Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

ARTICULO 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.

III. LA DEMANDA.

Considera el demandante que la norma acusada quebranta el principio de unidad de materia, que consagra el art. 158 de la C.P., por las siguientes razones:

Conforme a dicho principio toda ley debe versar o referirse única y exclusivamente a una misma materia y no puede abordar asuntos o cuestiones diferentes.

El mandato constitucional en referencia fija unos parámetros muy claros a la acción del legislador buscando que esta se ejerza de nuevo racional y responsable, respetando principios fundamentales del estado derecho como la seguridad jurídica y propendiendo la congruencia de las normas creadas con el sistema jurídico superior y obligando al legislador a preparar y discutir los proyectos en forma técnica y ordenada, evitando así la aparición apresurada, anónima y sorpresiva de mandatos legales desconectados de la temática principal.

El campo material de la ley es un límite que se fija el propio legislador al momento de tramitarla; por ello, dicho límite puede encontrarse en la forma como ella es encabezada. Atendiendo al ámbito de la regulación que aparece definido en el enunciado inicial de la referida ley, puede observarse que su objeto es eminentemente procesal, característica que deduce de las siguientes consideraciones:

“a. Las normas jurídicas a las que expresamente se refiere para modificarlas o derogarlas son todas de reconocido carácter procesal (Decreto 2651 de 1991, Código de Procedimiento Civil, Ley 23 de 1991, Decreto 2279 de 1989)”.

“b. Los conceptos a los cuales se hace alusión (descongestión, eficiencia y acceso a la justicia) se refieren todos a la mejoría de los instrumentos procesales para llevar al caso concreto la justicia de las normas de tipo sustancial”.

“c. Las normas contenidas en su articulado, salvo el artículo 16, en ningún momento se

adentran en la definición de las relaciones jurídicas entre los particulares, sino que se refieren a su aplicación en la realidad”.

Sin embargo, el art. 16 que se acusa es una norma de carácter sustancial, “encajada indebidamente en una ley de tipo procesal”, puesto que:

No consagra instrumento alguno tendiente a llevar a su realización práctica las normas relativas a las obligaciones nacidas del incumplimiento del deber de no dañar al otro.

Aborda temas relativos a la existencia y cuantificación de las obligaciones de reparar los daños causados a las personas y a los bienes.

Reforma el contenido de normas sustanciales referentes a la reparación de daños, estableciendo una forma de valorarlos totalmente diferente a la existente en nuestro sistema jurídico.

Dado que el artículo 16 de la ley 446 de 1998 es una norma de carácter sustancial, y la ley dentro de la cual esta contenida regula una materia de índole procesal, se ha sobrepasado el límite material fijado por el propio legislador, y violado el mandato de la unidad de materia consagrado en la Constitución.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

Mediante apoderado, el Ministerio solicita de la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La norma censurada no regula ningún supuesto que incida o pueda incidir sobre los derechos y deberes a la reparación por las partes, de donde resulta claramente que se trata de una norma de contenido evidentemente formal o adjetivo.

El hecho de que una norma sea adjetiva no la diferencia objetivamente de una que posee contenido sustancial, porque la heterogeneidad de criterios que debe atender el legislador al momento de formular una normatividad completa y coherente con el objetivo perseguido, permite la inclusión de disposiciones de distinto carácter, lo cual no desconoce el principio

del art. 158 superior, "si el estatuto en que se mezclan resulta coherente teleológica y temáticamente".

2. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

El ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán intervino en el proceso para oponerse a la pretensión del demandante, por considerar que el precepto acusado no es contrario a la Constitución. En apoyo de su posición señala:

La norma demandada es de carácter procesal, pues lo que ella expresa es lo mismo que ha venido haciendo nuestra jurisprudencia, pues para valorar un daño hay que tener en cuenta los principios de reparación integral y equidad y aplicar los conocimientos técnicos actuariales.

Por reparación integral ha de entenderse una indemnización que comprenda todos los daños causados, esto es, el daño emergente, el lucro cesante y, cuando sea viable, el restablecimiento del perjuicio moral. Una suma que no tenga en cuenta estos elementos no indemnizará el daño. Y que una indemnización sea equitativa, naturalmente significa que sea proporcionada con el daño sufrido, o lo que es lo mismo, que repare el perjuicio causado y no que enriquezca al afectado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador solicita a la Corte que se declare la constitucionalidad del artículo demandado, y al efecto señala los siguientes argumentos.

El derecho procesal estudia y señala el conjunto de normas y principios que regulan la función jurisdiccional del Estado, fijando los procedimientos que se han de seguir para obtener la realización del derecho positivo en asuntos concretos.

El derecho procesal es uno solo, ya que regula la función jurisdiccional y sus principios son comunes a todas sus ramas (procesal penal, civil, contencioso administrativo, etc.). El derecho sustancial, por el contrario, consagra en abstracto los derechos que realiza el derecho formal o procesal.

El hecho de que una norma de carácter sustancial sea incorporada en el texto de una ley procesal no la torna inconstitucional, siempre que ella guarde relación temática con el asunto principal que ella regula.

La necesidad de preservar la unidad de materia no comporta la exigencia de que todas las normas que conforman una ley deban ser de naturaleza procesal o sustancial, sino que la ley puede contener normas de una y otra, sin que se altere la congruencia temática, pues ésta hace relación a que el contenido de las mismas debe guardar relación con el asunto principal que aquélla regula, evitando así que una ley contenga regulaciones de diversas materias y someta a la comunidad a la mayor incertidumbre jurídica.

La norma censurada guarda relación con la materia que regula la ley, en cuanto ésta busca descongestionar la administración de justicia, garantizar su eficiente funcionamiento y el democrático acceso de los asociados a ésta.

“En este orden de ideas encontramos que para lograr ese propósito, se impuso la necesidad de que el legislador con la ley 446/98 señalará normas en materia procesal civil, familia, contencioso administrativa, y mecanismos alternativos de solución de conflictos en todas las ramas del derecho. La norma contenida en el artículo 16 de la ley 446/98, responde además, a la existencia de un binomio independiente pero indisoluble entre la norma sustancial y la procesal, que pretenden un objetivo común, y no es otro que la realización y la materialización de la justicia, cuando el juez en un asunto concreto sometido a su conocimiento, en su sentencia debe decretar la indemnización de los daños ocasionados a las personas o cosas, a favor de quien los ha sufrido, es decir, de los titulares de los derechos.”

En conclusión, la norma acusada es constitucional en la medida que le señala al juez los principios y criterios con los que se debe indemnizar de manera integral los daños causados a las personas o a las cosas, en el momento de decidir un proceso sometido a su conocimiento. Allí se evidencia un punto de encuentro entre la valoración de los daños ocasionados a personas o cosas y la forma como debe el juez en un proceso decretar su reparación integral, que constituye la unidad de materia por conexidad teleológica y sistemática, que le permite al juez la realización de la justicia, la protección y la garantía tutelar de los derechos reconocidos a los administrados por la misma Constitución Política y

la ley.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Planteamiento del problema.

De los cargos formulados en la demanda, la intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, y el concepto del Procurador General de la Nación, deduce la Corte que el asunto objeto de su pronunciamiento se reduce a determinar si siendo, en concepto del actor, la materia de la ley 446/98 eminentemente procesal, se contraviene por la norma acusada el principio de unidad de materia y de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, en razón de que ésta regula un asunto que es de índole material o sustancial.

2. Solución al problema.

2.1 Según los principios contenidos en los arts. 158 y 169 de la Constitución, en general todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y son inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden ninguna congruencia, relación o conexidad con ella, y en tal virtud, el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido.

La Corte en forma recurrente se ha referido al principio de la unidad de materia, y ha señalado que éste se inspira en el propósito de conseguir que el Legislador, racionalice y tecnifique el proceso normativo, que se consigue si el proyecto de que se trate, adopta un tema o asunto principal con arreglo al cual se desarrolla e integra todo el cuerpo normativo del mismo. Pero sin embargo ha precisado que dada la importancia que tiene el principio democrático en el ordenamiento constitucional, la unidad de materia debe ser interpretada de manera amplia. Por consiguiente, sólo se violan las reglas que busca preservar ésta cuando una determinada norma no guarda relación objetiva causal o teleológica con la temática general que denomina en la ley de la cual forma parte¹.

2.2. Es de anotar, que cuando el Constituyente estableció el principio de la unidad de materia en modo alguno cualificó la noción de ésta, pues sólo condicionó su exigencia a la circunstancia de que hubiera una relación material, objetiva, racional y evidente entre el asunto que se debía regular y el articulado contentivo de su desarrollo. Lo que resulta inaceptable y opuesto por consiguiente al aludido principio es la ausencia de conexidad entre

las diferentes normas que integran la ley y la cuestión principal que constituye el objeto de dicha regulación.

Por lo anterior, estima la Corte, que tampoco se opone a la noción de unidad de materia la circunstancia de que una ley pueda estar integrada por normas sustantivas y procesales, si ellas guardan entre sí una conexidad temática o teleológica, en virtud de la cual todas ellas estén dirigidas a conseguir el desarrollo normativo del asunto u objeto material que constituye el meollo de la ley.

Desde esta perspectiva debe admitirse que el artículo 16 de la ley 446/98, aún en el supuesto de que pudiera catalogarse como una norma sustantiva, no viola el principio de la unidad de materia, porque el fin que se persigue con ella también se dirige a lograr la descongestión de la justicia, la eficiencia procesal y a facilitar el acceso de las personas al ejercicio de la justicia, que es cuestión o tema central de la ley referida.

En efecto, el fin que se persigue con la norma acusada, cuando se conmina al juzgador a considerar los principios de reparación integral y equidad, en el proceso de valoración del daño irrogado a una persona para tasar la indemnización, no es otro que el de buscar una justicia recta y eficiente y facilitar la solución del respectivo conflicto, así como la de evitar que para efectos de la indemnización de los daños en forma integral sea necesaria la tramitación de nuevos procesos, lo cual, indudablemente, contribuye a la descongestión de los despachos judiciales.

2.3. En conclusión, la norma acusada no viola el principio de unidad de materia. En tal virtud, por las razones anteriores será declarada **exequible**.

VI. DECISION.

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 16 de la ley 446 de 1997, en cuanto su contenido normativo no viola el principio de unidad de materia.

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

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

Auto 061/00

Referencia: expediente D-2614

Corrección de la parte resolutive de la

Sentencia C-487/2000.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D.C., junio ocho (8) de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional,

CONSIDERANDO

Que en la sentencia C-487 de mayo 4 de 2000, esta Corporación resolvió lo siguiente:

“Declarar EXEQUIBLE el artículo 16 de la ley 446 de 1997, en cuanto su contenido normativo no viola el principio de unidad de materia”.

Que por un error mecanográfico, en la parte resolutive de dicha sentencia se equivocó el año al cual corresponde la ley 446, siendo el correcto 1998 y no 1997.

Que, en consecuencia, es necesario corregir la parte resolutive de la citada providencia,

RESUELVE:

Primero. Corregir la parte resolutive de la Sentencia C-487 de mayo 4 de 2000, en la siguiente forma:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 16 de la ley 446 de 1998, en cuanto su contenido normativo no viola el principio de unidad de materia.

Segundo. Ordenar a la Relatoría de esta Corporación, que adjunte copia del presente auto a la sentencia respectiva, con el fin de que sea publicado junto con ella en la Gaceta de la Corte Constitucional correspondiente.

Tercero. Ordenar a la Secretaría General de la Corte, que envíe copia del presente auto al archivo de ésta Corporación, para que sea incorporado al expediente correspondiente.

Cuarto. Ordenar a la Secretaría General de la Corte, que envíe copia del presente auto a todas las autoridades a las que se les comunicó la sentencia de la referencia.

Notifíquese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretario General

1 Sentencias C-25/93, C-544/93, C-390/96, C-352/98, C-478/98, C-671/98, C-672/99, C-580/99, C-644/99, C 897/99, entre otras.