C-523-95

Sentencia No. C-523/95

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA/FUNCION LEGISLATIVA-Racionalización

La razón de su exigencia constitucional tiene como único propósito evitar las incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos. Estas incongruencias pueden ser, entonces, el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trámite señalado en la Constitución para convertir en ley las iniciativas legislativas. Así, su intención es la de racionalizar o tecnificar el proceso de formación de la ley por parte del Congreso y erradicar de la práctica legislativa colombiana, lo que se ha conocido en el lenguaje vulgar como "micos", término éste que busca significar, como ya se dijo, el hecho de introducir en los proyectos de ley preceptos que resultan contrarios o ajenos a la materia que se trata de regular.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/REGIMEN PRESTACIONAL DE LAS FUERZAS MILITARES Y DE POLICIA-Conexidad

El principio de la unidad de materia no puede ser entendido como un principio absoluto, es decir no puede sobrepasar su finalidad, pues solamente se trata de suprimir aquellas expresiones, segmentos, artículos, parágrafos o simples palabras, sobre los cuales en una forma objetiva no se logre encontrar una relación de conexidad, con la materia principal o determinante del texto legal. Así, entonces, para estos efectos debe entenderse el término "materia" desde una óptica amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley. La norma demandada no desconoce en absoluto el principio de unidad de materia, pues el régimen estatutario y prestacional de las Fuerzas militares y de la Policía nacional guardan relación con el régimen estatutario y orgánico de la vigilancia privada, ya que se trata de instituciones ligadas íntimamente con el tema de la seguridad, vista desde diferentes perspectivas, y su enunciación en una misma ley de facultades, facilita el trabajo legislativo permitiendo agilizar su trámite.

Ref: Expediente D-935

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 66 de 1989.

Actores: José A. Pedraza Picón y Luz Beatriz Pedraza Bernal.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., dieciséis (16) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos José A. Pedraza Picón y Luz Beatriz Pedraza Bernal, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexequibilidad de la ley 66 de diciembre 11 de 1989.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la ley demandada es el siguiente:

“LEY 66 DE 1989

(Diciembre 11)

“Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias pro témpore para reformar los estatutos y el régimen prestacional del personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y Civiles del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía

Nacional; y establece el régimen de la vigilancia privada.

“El Congreso de Colombia,

“DECRETA:

“Artículo 1o. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos:

“a) Reformar los estatutos del personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en las siguientes materias: disposiciones preliminares; jerarquía; clasificación, escalafón, ingreso, formación y ascenso; administración de personal; asignaciones, subsidios, primas, dotaciones y descuentos, traslados, comisiones, pasajes, viáticos y licencias; suspensión, retiro, separación y reincorporación; régimen general de prestaciones sociales; reservas, normas para alumnos de las escuelas de formación; trámite para reconocimientos prestacionales y disposiciones varias;

“b) Reformar el estatuto y el régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, en las siguientes materias:

“Clasificación general; ingresos, promociones; cambios de nivel y traslados; retiros del servicio, asignaciones primas y subsidios; régimen disciplinario; situaciones administrativas; seguridad y bienestar social; régimen de los trabajadores oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional;

“c) expedir el estatuto de la vigilancia privada; concretamente sobre los siguientes aspectos: Principios generales: constitución, licencias de funcionamiento y renovación; régimen laboral; régimen del servicio de vigilancia privada y control de las empresas; seguros y garantías del servicio de la vigilancia privada; reglamentación sobre adquisición y empleo de armamento; reglamento de uniformes; regulación sobre equipos de comunicación y transporte; sanciones; creación y reglamento de escuelas de capacitación de vigilancia privada.

“Artículo 2o. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estiman los actores que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 2o. y 158 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Afirman los demandantes, que según el artículo 158 de la Constitución Política (art. 77 C.N. de 1886), todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y son inadmisibles las que no se relacionen con ella. Así, para ellos, resulta lógico que la ley 66 de 1989 sea inconstitucional, pues no es posible que la misma confiera autorizaciones refiriéndose a dos materias que, a su juicio, no tienen correspondencia entre sí, y menos aún interacción jurídica por razón de la naturaleza de cada una de las disposiciones que encierra dicha ley.

Señalan los actores que una cosa es conceder facultades extraordinarias pro témpore para reformar estatutos y el régimen prestacional del personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y civiles del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y otra, la facultad para establecer el régimen de la vigilancia privada. Se trata de materias que, según ellos, difieren substancialmente, y por tanto, violan además del artículo 158, el artículo 2o. de la Carta Política, ya que dentro de los fines esenciales del Estado está el de garantizar la efectividad de sus principios.

Sostienen igualmente que "la inadmisibilidad lleva consigo la concepción del rechazo absoluto de todas las formas en que pueda comprometerse su obligatoriedad. La inconstitucionalidad requiere declaración por el organismo competente o por los medios excepcionales de su inaplicabilidad de que trata el artículo 4o. Tiene tal fuerza categórica la inadmisibilidad que impone el estudio a fondo de cada una de las materias que pueden haberse reunido en un proyecto y que carezcan de la interconexión propia de lo que es unidad en la materia, pero no entendiéndola ésta unidad como expresiones de forma sino como la interacción sustancial de una finalidad legal con otra que le es extraña o ambas extrañas entre sí como sucede en el caso de la ley 66/89."

Finalmente, señalan que la ley acusada al adolecer del vicio de falta de unidad en la materia, el cual es irreparable, asimismo mantiene sus defectos no solamente como ley formal de autorizaciones sino como fundamento que fue de los Decretos 1211, 1212, 1213, 1214 de

1990; Decreto-ley 848 del 23 de abril de 1990; 1195 del 7 de junio y 1209 de junio 8 de 1990.

IV. INTERVENCION DEL MINISTRO DE LA DEFENSA NACIONAL

El señor ministro de Defensa Nacional, mediante escrito enviado a esta Corporación, interviene en el proceso de la referencia y, con fundamento en las consideraciones que se resumen a continuación, solicita a esta Corporación, que se declare la exequibilidad de la ley acusada.

Sostiene el funcionario que una ley del Congreso que confiera facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir Decretos con fuerza de ley, puede referirse a varias materias, y su desarrollo puede adelantarse a través de un número plural de decretos, siempre que cada uno de ellos se refiera a una sola materia.

En su opinión la ley 66 de 1989 es una ley de facultades, expedida por el Congreso en ejercicio de una atribución que le es propia, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución de 1886 equivalente hoy al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución de 1991, la cual a su vez, no hace mayores exigencias o relación alguna al contenido material de la ley de facultades.

Respecto al argumento de los actores al señalar como violado el artículo 158 de la Constitución Nacional, estima el funcionario que es claro que la disposición constitucional se refiere a proyectos de ley, y en el caso particular, se trata de una ley de facultades extraordinarias cuyos parámetros son los establecidos en el artículo 150 numeral 10o. de la Constitución Nacional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por los actores y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de la ley acusada de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

Afirma que el principio de la unidad de materia busca preservar a la ley de incoherencias imprevistas, que tienen origen en designios distintos a la real voluntad del Congreso

expresada a lo largo del trámite legislativo y que se traducen en la inopinada introducción de artículos, parágrafos o incisos ajenos a la unidad esencial de tales proyectos, sin haber tenido el trámite regular del resto de su contenido original, lo que se conoce en el lenguaje parlamentario como “mico”. Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia en la sentencia No. 23 del 17 de mayo de 1976, a propósito del artículo 77 de la carta de 1886, antecedente del artículo 158 de la Carta de 1991.

En lo que se refiere a la razón de inconstitucionalidad señalada en la demanda, el jefe del Ministerio Público considera que dicha ley (66 de 1989) no viola el principio de la unidad de materia pues en esa norma el Congreso no legisló sobre los temas allí mencionados, sino que facultó al presidente para que él lo hiciera, no en una misma norma, sino en varios decretos extraordinarios, como efectivamente lo hizo.

Afirma igualmente que el principio de unidad de materia, por extensión, debe observarlo el presidente de la República al expedir los decretos que dicta en desarrollo de las facultades extraordinarias que el Congreso le otorgue. Esto, en su parecer, se dio en el caso bajo examen pues se dictaron los decretos reformatorios del régimen orgánico y prestacional de la fuerza pública y los atinentes al régimen de vigilancia privada, tratándose en cada uno de ellos materias diferentes.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una ley de facultades, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Fundamental.

2. Análisis de los cargos

Los demandantes consideran que la ley 66 de 1989 viola el principio de la unidad de materia, que se encuentra plasmado en el artículo 158 de la Constitución Política de 1991. Sostienen los actores que las facultades extraordinarias conferidas por dicha ley al presidente de la

República, se refieren a dos materias distintas que no guardan ninguna correspondencia entre sí, pues los estatutos y el régimen prestacional del personal de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y del Ministerio de Defensa descritos en los literales a) y b) del artículo 1o. de la ley, son temas substancialmente diferentes al estatuto de vigilancia privada, previsto en el literal c) de la misma norma.

– El principio de la unidad de materia en la ley

El principio de la unidad de materia en la ley fue consagrado en el ordenamiento constitucional colombiano a través del artículo 12 del Acto legislativo No. 1 de 1968, que reformó el artículo 77 de la Constitución Política de 1886, incluyendo en ella ésta exigencia formal relacionada con la elaboración de la ley. La Constitución Política de 1991, reproduce, en el artículo 158, un precepto análogo, que señala:

"artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas."

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

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

La Corte Suprema de Justicia, a través de la Sentencia No. 23 del 17 de mayo de 1976, a propósito del estudio hecho al artículo 77 de la Constitución Política de 1886, señaló sobre el

particular lo siguiente:

“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.”

De igual manera, esta Corporación ha reconocido la importancia del mencionado principio en la Constitución de 1991 (artículo 158):

“La exigencia constitucional se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. 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 substancialmente, 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.”(Sentencia No. C-025 de 1993, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

En otro pronunciamiento señaló la Corte:

“Por su parte, la Corte Constitucional al prohijar la referida doctrina, además ha señalado que el principio de unidad de materia contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Igualmente, ha indicado que la seguridad jurídica que caracteriza al Estado social de derecho, reclama la vigencia de este principio.” (Sentencia No. C-070 de 1994, Magistrado Ponente, doctor Hernando Herrera Vergara).

Es importante resaltar que el principio de la unidad de materia no puede ser entendido como un principio absoluto, es decir no puede sobrepasar su finalidad, pues solamente se trata de suprimir aquellas expresiones, segmentos, artículos, parágrafos o simples palabras, sobre los

cuales en una forma objetiva no se logre encontrar una relación de conexidad, con la materia principal o determinante del texto legal, de manera que deben rechazarse por la respectiva Comisión permanente si se trata de un proyecto (artículo 158 de la C.P.) o declararse inconstitucional si se trata de una ley de la República (artículo 241 de la C.P.). Así, entonces, para estos efectos debe entenderse el término "materia" desde una óptica amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley.

Sobre el particular ha dicho esta Corporación:

"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 fúndante 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 No. C-025 de 1993, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

Frente al caso concreto, encuentra la Corte que la disposición acusada en nada desconoce el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, toda vez que, como se manifestó anteriormente, este principio se refiere a la armonía que deben guardar los proyectos de ley en su desarrollo sustancial, es decir en la materia. Y en el caso de la ley 66 de 1989, se trata de una ley expedida por el Congreso de la República en virtud del artículo 150, numeral 10o. de la Constitución Política, por medio de la cual se reviste al presidente de la República, de precisas facultades extraordinarias, por un tiempo determinado (6 meses) para expedir normas con fuerza de ley. De manera que el Congreso, en la misma ley no legisla ni desarrolla ninguna materia, sino que se limita a revestir de facultades al presidente de la República para que él lo haga, como evidentemente sucedió en este caso. Por ello, no es procedente que el juez constitucional confronte la ley demandada con el artículo 158 de la Carta.

Las leyes de facultades previstas en el numeral 10o. del artículo 150 Superior, como es la acusada, no se rigen entonces por el artículo 158 de la Carta Política, pues no desarrollan

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

No sobra agregar que las consideraciones anteriormente expuestas sobre la ley acusada, ya habían sido expresadas en su oportunidad por la Corte Suprema de Justicia, que había reconocido su exequibilidad, aunque frente al artículo 77 de la Constitución de 1886. Se advierte, además, que fueron los mismos demandantes en el proceso bajo exámen, quienes dieron origen al proceso anterior.

Lo dicho por la Corte Suprema fue lo siguiente:

“Así las cosas encuentra la Corte que la Ley 66 de 1989, si bien reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar los estatutos del personal de Oficiales y Suboficiales y Agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, no legisla sobre el particular sino que es una ley de facultades, que bien podía comprender el tema relativo al estatuto de vigilancia privada, como en efecto lo hizo en el literal c) del artículo 1o., por lo cual no se quebrantó el artículo 77 de la C.N., que persigue el fin loable de evitar los llamados ‘micos’ que fueron tan usuales antes de la reforma Constitucional de 1969 tanto a nivel del Congreso, como de las Asambleas y de los Consejos. Fue esta la finalidad que persiguió el artículo 77 de la Carta.” (Sentencia No. 171 de 1990, Sala Plena, Magistrado Ponente, doctor Simón Rodríguez Rodríguez). (Negrillas fuera de texto).

Por lo demás, habiendo dejado claramente establecido que la norma demandada no desconoce en absoluto el artículo 158 de la Constitución Política y tampoco el artículo 2o. de la misma, es importante anotar que a juicio de la Corte, los temas contenidos en la ley para

ser desarrollados por el ejecutivo no son ajenos y extraños entre sí, es decir no difieren tal como lo afirman los demandantes, pues el régimen estatutario y prestacional de las Fuerzas militares y de la Policía nacional guardan relación con el régimen estatutario y orgánico de la vigilancia privada, ya que se trata de instituciones ligadas íntimamente con el tema de la seguridad, vista desde diferentes perspectivas, y su enunciación en una misma ley de facultades, facilita el trabajo legislativo permitiendo agilizar su trámite.

Los argumentos precedentes son suficientes para que esta Corporación decida que la ley acusada no viola el principio de la unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución política.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE, la ley 66 de 1989, por medio de la cual “se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias pro témpore para reformar los estatutos y el régimen prestacional del personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y Civiles del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; y establece el régimen de la vigilancia privada.”

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General