C-531-95

Sentencia No. C-531/95

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRAL/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Desconocimiento

El control constitucional de las leyes no es rogado sino integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de procedimiento, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el demandante no los haya considerado. En ese orden de ideas, y aun cuando el actor no incluyó entre los cargos la eventual violación de la regla según la cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, debe la Corte analizar este aspecto, por cuanto el Congreso parece haber desconocido ese mandato constitucional durante el proceso de aprobación del artículo acusado.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vicio de fondo

El Congreso viola la unidad de materia cuando un determinado artículo o contenido normativo no tiene ninguna relación objetiva o razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte. No se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución.

La violación de la regla de unidad de materia puede además estar asociada a otros vicios que tampoco son de forma sino de competencia. Así, el Congreso puede incorporar en un determinado proyecto materias cuya iniciativa es privativa del Ejecutivo.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad/FUNCION LEGISLATIVA-Racionalización/LEY-Coherencia interna/PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA

La exigencia constitucional de la unidad de materia de todo proyecto de ley no sólo busca racionalizar el proceso legislativo sino que también busca depurar el producto del mismo. Así,

esta regla pretende, de un lado, que los debates parlamentarios tengan un eje de discusión a fin de que exista mayor transparencia en la aprobación de las leyes. Pero el sentido de este mandato no se agota en el proceso legislativo sino que también tiene capital importancia en el resultado, esto es, en las leyes mismas y en su cumplimiento. En efecto, la coherencia interna de las leyes es un elemento esencial de seguridad jurídica, que protege la libertad de las personas y facilita el cumplimento de las normas. Es un mecanismo para la sistematización y depuración de la legislación, por razones sustanciales de seguridad jurídica. La violación de esta regla no es pues un vicio puramente formal pues recae sobre la materia y busca proteger valores fundamentales del ordenamiento, como la seguridad jurídica. Por ello, su desconocimiento "tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable. Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexequibilidad de la ley.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Inexistencia de conexidad

No es posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica del artículo acusado con la materia dominante de la ley. Es claro que la Ley 6° de 1992 se refiere a un tema totalmente distinto del tratado por el artículo 116. No existe la conexidad entre la norma impugnada y la Ley 6° de 1992 es que ésta última no regula el asunto tributario para captar recursos para pagar la nivelación pensional, caso en el cual podría efectivamente existir la unidad de materia.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos/UNIDAD NORMATIVA/REAJUSTE DE PENSIONES-Nivelación oficiosa/PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS

Es a la Corte a quien corresponde fijar los efectos de sus sentencias, a fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este caso, esta Corporación considera que, en virtud de los principios de buena fe y protección de los derechos adquiridos, la declaración de inexequibilidad de la parte resolutiva de esta sentencia sólo tendrá efectos hacia el futuro y se hará efectiva a partir de la notificación del presente fallo. Esto significa, en particular, que la presente declaratoria de inexequibilidad no implica que las entidades de previsión social o los organismos encargados del pago de las pensiones puedan dejar de aplicar aquellos incrementos pensionales que fueron ordenados por la norma declarada inexequible. En efecto, de un lado, el derecho de estos pensionados al reajuste es ya una situación jurídica consolidada, que goza entonces de protección constitucional. Mal podría entonces invocarse una decisión de esta Corte, que busca garantizar la integridad de la Constitución, para desconocer un derecho que goza de protección constitucional. De otro lado, en virtud del principio de efectividad de los derechos y eficacia y celeridad de la función pública, la ineficiencia de las autoridades no puede ser una razón válida para desconocer los derechos de los particulares. Nótese en efecto que tanto el artículo 116 de la Ley 6º de 1992 como el Decreto 2108 de 1992 ordenaban una nivelación oficiosa de aquellas pensiones reconocidas antes de 1989 que presentaran diferencias con los aumentos de salarios, por lo cual sería discriminatorio impedir, con base en esta sentencia de inexequibilidad, que se haga efectivo el incremento a aquellos pensionados que tengan derecho a ello.

Ref.: Demanda No. D-827

Norma acusada: Artículo 116 (parcial) de la Ley 6º de 1992.

Actor: Darío Angarita Medellín.

Temas:

– Unidad de materia y caducidad de acciones por vicios de forma.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veinte (20) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Darío Angarita Medellín presenta demanda de inconstitucionalidad contra la palabra "nacional" del artículo 116 de la Ley 6º de 1992 y contra la expresión "del Orden Nacional" del artículo 1º del Decreto 2108 de 1992, la cual fue radicada con el número D-827. El Magistrado Ponente, por medio de auto del 24 de febrero de 1995, admite la demanda contra el artículo 116 (parcial) de la Ley 6º de 1992 pero rechaza la demanda relativa al Decreto 2108 de 1992, por cuanto este decreto no tiene fuerza de ley y es de naturaleza reglamentaria, por lo cual su conocimiento no es de competencia de la Corte Constitucional. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

1. Del texto legal objeto de revisión.

El artículo 116 de la Ley 6º de 1992 preceptúa lo siguiente. Se subraya la parte demandada:

"LEY 6ª DE 1992.

"Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones".

(…)

ARTICULO 116.- Ajuste a pensiones del sector público nacional. Para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación del sector público nacional, efectuados con anterioridad al año 1989, el Gobierno Nacional dispondrá gradualmente el ajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1º de enero de 1989.

Los reajustes ordenados en este artículo, comenzarán a partir de la fecha dispuesta en el decreto reglamentario correspondiente, y no producirán efecto retroactivo.

2. De los argumentos de la demanda.

El actor considera que el aparte de la norma demandada viola los artículos 13 y 239 a 245 de la Constitución Política.

El demandante comienza por señalar que los reajustes se fundamentan en elementales criterios de justicia, pues buscan proteger el poder adquisitivo de las pensiones frente a los fenómenos inflacionarios. En concreto, señala el impugnante, el reajuste consignado en las normas acusada busca subsanar ciertas desigualdades originadas en la aplicación de leyes precedentes, pues "a los pensionados que se les aplicó el régimen de reajustes previsto en la ley 4º de 1976 hasta la expedición de la ley 71 de 1988, se encontraban en situación de desigualdad y desequilibrio con respecto al reajuste anual de su pensión". Estos pensionados perdieron entonces su "poder adquisitivo y de compra frente a los procesos inflacionarios y de devaluación del peso sufridos en los últimos años".

Esta es la situación que busca corregir la norma parcialmente demandada. Sin embargo, el demandante considera que la disposición viola el principio de igualdad del artículo 13 de la Constitución, pues excluye, sin razón aparente, de estos procesos de nivelación a los pensionados de los órdenes departamental y municipal. Según el actor, este trato establecido por la ley no encuentra ninguna justificación pues es necesario tener en cuenta que "a las Asambleas Departamentales, a los Gobernadores, a los Concejos Municipales y a los alcaldes, les está prohibido expedir normas sobre el régimen prestacional de los servidores públicos de esas entidades territoriales, facultad ésta, reservada según precepto constitucional, exclusivamente al Congreso." A partir de lo anterior, concluye entonces el demandante:

"Las expresiones de las normas acusadas, desconocen el carácter de Estado Social de Derecho, en el cual no es viable favorecer injustificadamente a través de un mandato general, a un núcleo singular de personas en detrimento de otro conglomerado al cual le asiste igual derecho.

Las citadas normas vulneran el derecho a la igualdad ya que al señalar el legislador injustificadamente dentro de los pensionados a un solo grupo de ellos para otorgarles un beneficio, está institucionalizando una discriminación, pues al referirse exclusivamente a los pensionados por jubilación del orden nacional está dejando por fuera del mismo a los pensionados por jubilación de los órdenes Departamental y Municipal, con mayor razón cuando la autoridades de estos entes territoriales carecen absolutamente de competencia para expedir normas sobre el régimen salarial y prestacional de sus servidores y ex-servidores.

El legislador no podía consagrar la diferencia antes anotada, ya que se trata de sujetos iguales que cumplieron con los mismos presupuestos para pensionarse, además del hecho de que a los pensionados de los órdenes nacional, departamental y municipal se les aplican las mismas disposiciones legales tales como la Ley 4ª de 1976 y la Ley 71 de 1988, leyes éstas que ampararon a todos los pensionados de Colombia sin discriminación alguna.

Las normas parcialmente atacadas en este libelo, quieren proteger a los pensionados, como ya lo señalo esa H. Corte, de la desvalorización de la moneda que conlleva la perdida del poder adquisitivo del salario a raíz de la inflación indefinida, con el fin de garantizar el poder adquisitivo de las pensiones frente a la injusticia que se presentó con el sistema de reajuste previsto en la Ley 4ª de 1976 frente a los ordenados (sic) por la Ley 71 de 1988 y la Ley 100 de 1993. De esta manera se quiere incorporar al régimen de los pensionados una medida de elemental justicia social, para compensar las diferencias existentes entre los regímenes de reajustes pensionales, en busca de garantizar que el valor real de las pensiones no se deteriore frente al costo del sustento diario.

Pero la situación de desequilibrio y de injusticia que pretendían corregir las normas acusadas, afectaba no solamente a los pensionados del orden nacional, sino también a los pensionados de los ordenes departamental y municipal, y es por este hecho, por haberse excluido de la norma a estos últimos, cuando se incurrió en violación del derecho fundamental a la igualdad."

3. Intervención ciudadana y de autoridades públicas

4. Del concepto del Ministerio Público.

El 25 de abril de 1995, el Señor Procurador General de la Nación, Orlando Vázquez Velázquez, se declara impedido para conceptuar sobre la constitucionalidad de la norma acusada, por haber participado, como congresista, en la tramitación y expedición de la Ley 6º de 1992. El cuatro de mayo de 1995 la Sala Plena de la Corte acepta dicho impedimento, por lo cual el concepto del Ministerio Público fue rendido en este proceso por el Señor Luis Eduardo Montoya Medina, Viceprocurador General de la Nación (E), quien solicita que las expresiones "del sector público nacional" del título del artículo 116 de la Ley 6º de 1992 y "de jubilación del sector público" del primer inciso de ese artículo sean declaradas inexequibles.

El Viceprocurador comienza por señalar que la determinación de las prestaciones sociales para los servidores públicos de las entidades territoriales corresponde a la ley. Según su criterio:

“El artículo 150-19 en su último inciso establece que las funciones atinentes a prestaciones sociales ´son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas´. De tal manera que las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y los Órganos Directivos de las Entidades Descentralizadas del orden territorial por medio de sus respectivos actos no pueden válidamente establecer prestaciones distintas a las consagradas por el legislador, ni tampoco incrementar las prestaciones extralegales.

No obstante, el reconocimiento y pago de las prestaciones, corresponde a cada una de las Entidades Territoriales, dentro de la autonomía de que gozan y con cargo a los respectivos presupuestos.

De lo anterior se puede llegar a concluir que la atribución conferida al Congreso para fijar el régimen prestacional de los Servidores Públicos tiene la finalidad de darle un mismo tratamiento a los empleados de todos los niveles de la administración pública.”

Luego, la Vista Fiscal coincide con el actor en señalar que la norma acusada busca “compensar las diferencias ocurridas entre los aumentos de salarios y el valor de las pensiones de jubilación”. Esto tiene, según el Ministerio Público, perfecto sustento constitucional pues, “como lo ha expresado la Corte Constitucional, el reajuste pensional, busca dar especial protección a los pensionados que por devengar una pensión se encuentran, en razón de su situación económica, en circunstancias de debilidad manifiesta frente a los demás, a fin de que dicho ingreso mantenga su poder adquisitivo y de esta forma puedan satisfacer sus necesidades básicas y llevar una vida digna”. Sin embargo, considera el Viceprocurador, la disposición limita sus beneficios a los pensionados del sector público nacional, con lo cual vulnera el principio de igualdad, pues excluye a otros pensionados “quienes estarán excluidos de la especial protección a la tercera edad y como consecuencia de lo anterior no podrán tener una ancianidad digna porque el monto de sus reajustes serán inferiores a los incrementos del salario mínimo, impidiendo atender a sus necesidades básicas”.

Según la Vista Fiscal esta exclusión no encuentra justificación, por la siguientes razones:

“Se trata de los mismos supuestos de hecho (los Pensionados) y merecen igual tratamiento, porque los pensionados excluidos no tienen ningún mecanismo compensatorio que supla el reajuste pensional y su régimen prestacional, como según se precisa en el acápite anterior, lo determina el Congreso de la República sin distinción alguna.

Además, esta medida no es razonable ni proporcional, en razón a que si bien los fines que se persiguen son la protección de la tercera edad y el respeto a una vida digna, el beneficio del reajuste debe extenderse a todos sin importar el orden al cual pertenecen”

(…)

Queda en claro pues, que el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 incurre en manifiesta infracción al principio de igualdad cuando restringe la aplicación de los reajustes pensionales previstos en esa norma al sector público del orden nacional, y dentro de éste a las pensiones de jubilación, excluyendo injustificadamente a las demás pensiones de los sectores público y privado, y además a las del orden territorial.

En consecuencia, se le solicitará a ese Alto Tribunal que declare inexequible la expresión demandada y la “del sector público nacional” que aparece en el título del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, así como la frase “de jubilación del sector público”, contenida en el primer inciso de la misma disposición, a pesar de no ser acusadas, consideramos que deben salir del ordenamiento legal por las razones expuestas y además esas expresiones guardan relación con lo impugnado.”

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 116 (parcial) de la Ley 6º de 1992 ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

Unidad de materia y caducidad de acciones por vicios de forma.

2- Comienza la Corte por recordar que el control constitucional de las leyes no es rogado sino integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución (art. 22 Dto. 2067 de 1991), y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de procedimiento, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el demandante no los haya considerado (art. 67 Reglamento de la Corte Constitucional). En ese orden de ideas, y aun cuando el actor no incluyó entre los cargos la eventual violación de la regla según la cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia (CP art. 158), debe la Corte analizar este aspecto, por cuanto el Congreso parece haber desconocido ese mandato constitucional durante el proceso de aprobación del artículo acusado.

Ahora bien, la demanda fue presentada por el actor el 15 de noviembre de 1994 mientras que la Ley 6º de 1992 fue promulgada el 30 de junio de 1992. Esto significa que ha transcurrido más de un año entre la publicación de esa ley y la presentación de la demanda, por lo cual debe la Corte comenzar por determinar si la violación de la regla de unidad de materia es un vicio de forma, pues si así fuera, habría caducado la acción por tal concepto (CP art. 242 ord 3º).

3- Según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, el Congreso viola la unidad de materia cuando un determinado artículo o contenido normativo no tiene ninguna relación objetiva o razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte1.

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

por el Congreso, lo cual parecería confirmar que el vicio es formal.

Sin embargo, un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución.

4- La violación de la regla de unidad de materia puede además estar asociada a otros vicios que tampoco son de forma sino de competencia. Así, el Congreso puede incorporar en un determinado proyecto materias cuya iniciativa es privativa del Ejecutivo. Por ende, si la Corte admite que en esos casos la acción puede caducar, por considerar equivocadamente que se trata de un vicio de forma, la Corte estaría permitiendo que se mantuviera en el ordenamiento una norma que el Congreso no tenía competencia para expedir, por cuanto sólo podía dictarla si el proyecto había sido presentado por el Gobierno Nacional. Ahora bien, en anteriores decisiones, esta Corporación ha señalado que los vicios de competencia no son vicios de forma, por cuanto la competencia es el "presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma2". Dijo entonces la Corte:

"El artículo 242-3 de la Carta Política que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia. Y no podría hacerlo, porque si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab- initio, del presupuesto esencial para surgir el mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma3."

5- Finalmente, la exigencia constitucional de la unidad de materia de todo proyecto de ley no sólo busca racionalizar el proceso legislativo sino que también busca depurar el producto del mismo. Así, esta regla pretende, de un lado, que los debates parlamentarios tengan un eje de discusión a fin de que exista mayor transparencia en la aprobación de las leyes. Pero el sentido de este mandato no se agota en el proceso legislativo sino que también tiene capital importancia en el resultado, esto es, en las leyes mismas y en su cumplimiento. En efecto, la coherencia interna de las leyes es un elemento esencial de seguridad jurídica, que protege la libertad de las personas y facilita el cumplimento de las normas. Esta Corporación ya había señalado esa doble finalidad del mandato del artículo 158 de la Carta, cuando señaló:

“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 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”4.

Esto muestra entonces que esta regla de unidad de materia se proyecta más allá del proceso legislativo, pues es un mecanismo para la sistematización y depuración de la legislación, por razones sustanciales de seguridad jurídica. La violación de esta regla no es pues un vicio puramente formal pues recae sobre la materia y busca proteger valores fundamentales del ordenamiento, como la seguridad jurídica. Por ello, como lo indicó esta Corporación, su desconocimiento “tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable. Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexequibilidad de la ley”5.

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

7- Todo lo anterior muestra entonces que la violación de la regla de unidad de materia no es un vicio de forma, y por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca. Entra entonces esta Corporación a analizar si el Congreso violó ese mandato constitucional al expedir el artículo 116 de la Ley 6º de 1992.

La violación de la unidad de materia por el artículo 116.

8- La ley 6° de 1992 es una ley tributaria. Así, la casi totalidad de los primeros 105 artículos son modificaciones o adiciones, ya sea sustantivas o procedimentales, al Estatuto Tributario. Por ejemplo, desde el punto de vista del contenido de los tributos, la ley establece regulaciones sobre el impuesto de renta y complementarios (arts 1º a 10), sobre contribuciones especiales e inversión forzosa (arts 11 a 18), impuesto a las ventas (arts 19 a 31), impuesto al timbre (arts 32 a 44) y otros impuestos y contribuciones (arts 45 a 47). Igualmente la ley consagra sanciones contra la evasión y procedimientos de investigación en este campo, así como normas de control fiscal y procedimientos de cobro (arts 48 a 105).

Por su parte, los artículos 106 a 109 establecen una reestructuración de la administración aduanera que, como esta Corporación ya lo había señalado en anteriores sentencias, guarda unidad con el tema de la ley, ya que la "materia tributaria" comprende no sólo la fijación de los impuestos, sino también todos aquellos aspectos instrumentales, institucionales y funcionales que se dirigen a garantizar la eficacia de los tributos6.

Finalmente los artículos 110 a 139 regulan temas varios de carácter tributario, como cobro de aportes parafiscales, facultad del Gobierno para fijar ciertas tasas, el establecimiento de ciertas deducciones al impuesto de renta, la fijación de ciertas tarifas impositivas, etc.

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

10- A pesar de lo señalado en el numeral anterior, podría aducirse que existe una cierta relación causal entre las materias, por cuanto la nivelación pensional, ordenada por la norma impugnada, tiene que ser cubierta con recursos del Estado, que es el tema general de la ley.

Sin embargo ese argumento no es de recibo, puesto que comporta consecuencias absurdas. Así, con esa misma tesis, se podría sostener que una ley tributaria o de endeudamiento público podría regular cualquier tema jurídico, siempre y cuando éste implicara un gasto estatal. Por ejemplo, una ley tributaria podría modificar el tipo penal de homicidio, por cuanto la persecución de este delito implica erogaciones que son financiadas con recursos fiscales. Por ello, el punto central que muestra que no existe la conexidad entre la norma impugnada y la Ley 6° de 1992 es que ésta última no regula el asunto tributario para captar recursos para pagar la nivelación pensional, caso en el cual podría efectivamente existir la unidad de materia. En efecto, el objetivo de la ley es establecer, de manera genérica, regulaciones tributarias, como lo muestra el análisis de su contenido y el título mismo del proyecto originariamente presentado por el Gobierno, a saber el proyecto de ley No 20 de la Cámara

de 1992, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”7. Para el propio Congreso era entonces claro que esa conexidad no existía, como lo muestra el hecho de que el título mismo del Proyecto de Ley fue cambiado, ya que la denominación final de la ley aprobada es la siguiente:

“LEY 6ª DE 1992.

“Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones” (subrayas no originales).

En esas condiciones, si existiera una cierta conexidad entre el artículo 116 y el tema general de la ley, el Congreso no se hubiera sentido en la necesidad de agregar en el título que la ley también disponía un ajuste pensional.

11- Podría sin embargo aducirse que precisamente el Congreso saneó el vicio de la falta de unidad de materia al modificar el título de la Ley. Pero ese argumento confunde dos problemas diferentes: de un lado, el mandato del artículo 169 de la Carta, según el cual el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido y, de otro lado, la violación de la regla de la unidad de materia. Así, el Congreso, al adicionar el título del proyecto corrigió una eventual violación al artículo 169 superior, pero ello no subsana el desconocimiento de la exigencia de la unidad temática. En efecto, el hecho de que el título de una ley incluya un nuevo asunto, sin conexidad con el tema originario del proyecto, no evita la violación de la regla de la unidad de materia, puesto que el artículo 158 de la Constitución prohíbe que una ley trate cuestiones que no guarden entre ellas una conexidad razonable. La norma constitucional es clara al señalar que todo proyecto “debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. Precisamente por tal razón la Corte declaró inexequible el artículo 146 del Reglamento del Congreso, que admitía que un proyecto versara sobre varias materias. Dijo entonces la Corte:

“El artículo 146, en su integridad, parte de una premisa contraria a la de la norma constitucional. Un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias. La Constitución expresamente proscribe semejante hipótesis. Ella ordena que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia (negrillas originales)” 8

Unidad normativa y efectos de la sentencia.

12- Es pues claro que el artículo 116 desconoce la unidad de materia de la Ley 6° de 1992. Ahora bien, el actor no demandó en su integridad ese artículo sino únicamente la expresión “nacional” del título y del inciso primero. Sin embargo, no puede la Corte declarar únicamente inexequibles esas palabras, por cuanto se estaría manteniendo en el ordenamiento el resto de ese artículo, que no sólo forma indudable unidad normativa con las expresiones acusadas sino que también desconoció la regla de la unidad de materia. Por ello la Corte, aplicando el artículo 6º Decreto 2067 de 1991, procederá a declarar inexequible, en su integridad, el artículo 116 de la Ley 6° de 1992.

13- La Corte ha señalado que es a ella a quien corresponde fijar los efectos de sus

sentencias, a fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este caso, esta Corporación considera que, en virtud de los principios de buena fe (CP art. 83) y protección de los derechos adquiridos (CP art. 58), la declaración de inexequibilidad de la parte resolutiva de esta sentencia sólo tendrá efectos hacia el futuro y se hará efectiva a partir de la notificación del presente fallo. Esto significa, en particular, que la presente declaratoria de inexequibilidad no implica que las entidades de previsión social o los organismos encargados del pago de las pensiones puedan dejar de aplicar aquellos incrementos pensionales que fueron ordenados por la norma declarada inexequible y por el Decreto 2108 de 1992, pero que no habían sido efectivamente realizados al momento de notificarse esta sentencia, por la ineficiencia de esas mismas entidades, o de las instancias judiciales en caso de controversia. En efecto, de un lado, el derecho de estos pensionados al reajuste es ya una situación jurídica consolidada, que goza entonces de protección constitucional (CP art. 58). Mal podría entonces invocarse una decisión de esta Corte, que busca garantizar la integridad de la Constitución, para desconocer un derecho que goza de protección constitucional. De otro lado, en virtud del principio de efectividad de los derechos (CP art. 2º) y eficacia y celeridad de la función pública (CP art. 209), la ineficiencia de las autoridades no puede ser una razón válida para desconocer los derechos de los particulares. Nótese en efecto que tanto el artículo 116 de la Ley 6º de 1992 como el Decreto 2108 de 1992 ordenaban una nivelación oficiosa de aquellas pensiones reconocidas antes de 1989 que presentaran diferencias con los aumentos de salarios, por lo cual sería discriminatorio impedir, con base en esta sentencia de inexequibilidad, que se haga efectivo el incremento a aquellos pensionados que tengan derecho a ello.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-531/95

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA/LEY-Vicio formal saneable (Salvamento de voto)

Pienso que al artículo 158 de la Constitución no debe darse una interpretación tan estricta, en cuanto a la unidad de materia. para mí, es claro que en un proyecto por el cual se expiden normas en materia tributaria, bien pueden incluirse normas que decreten gastos. De otra parte, pienso que éste de la falta de unidad de materia, es vicio formal, que se sanea por el paso de un año, después de la sanción de la ley, tiempo que ya había transcurrido.

Norma acusada:

Artículo 116 (parcial) de la ley 6a. de 1992

Magistrado Ponente:

Dr. Alejandro Martínez Caballero

Santafé de Bogotá, D.C. noviembre veinte (20) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Ha disentido, en parte, de los motivos de la decisión contenida en la sentencia de la referencia, por la siguiente razón:

Pienso que al artículo 158 de la Constitución no debe darse una interpretación tan estricta, en cuanto a la unidad de materia. para mí, es claro que en un proyecto por el cual se expiden normas en materia tributaria, bien pueden incluirse normas que decreten gastos. Cómo decir que los nuevos tributos no tienen relación con los nuevos gastos? Cómo sostener que el aumento del gasto público no se relaciona con la materia tributaria. Y no se diga, con criterio simplista, que no hay rentas de destinación específica, según el artículo 359 de la Constitución. Como existe la unidad de caja, todo nuevo gasto, o todo aumento del existente, implica una carga fiscal, que forzosamente debe atenderse con el producto de los tributos o con el de su aumento.

Pienso que interpretaciones tan rigurosas como la presente, harán cada día más complicada la tarea legislativa. Además, en el presente caso el ajuste de pensiones se decretó con la anuencia del Gobierno, debidamente manifestada en el trámite de la ley.

De otra parte, pienso que éste de la falta de unidad de materia, es vicio formal, que se sanea por el paso de un año, después de la sanción de la ley, tiempo que ya había transcurrido. Sostener lo contrario implicaría dejar sin contenido el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución.

Es todo.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-531/95

El suscrito Magistrado formuló aclaración de la sentencia de la referencia, a objeto de poder advertir de que el ajuste de pensiones consignado en el artículo demandado de la ley sub-examine se tramitó con la anuencia del Gobierno, quedando amparados los derechos con respecto a las pensiones del sector público nacional de que allí se trata, reconocidos con anterioridad al primero (1) de enero de 1989 y dentro de la situación consolidada y definida en la última parte de la sentencia de inexequibilidad, para lo cual era procedente la determinación sobre gastos derivados de los respectivos reajustes, con la destinación específica pertinente que forzosamente debe atenderse con el producto de los mismos tributos.

Atentamente,

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

1 Ver, entre otras, sentencias C-025/93. Fundamento jurídico No 43 y C-407/94 Fundamento jurídico No 2.

2Sentencia C-546/93. MP Carlos Gaviria Díaz.

3Ibidem..

4Sentencia C-025/93. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento jurídico No 41.

5Ibidem, Fundamento jurídico No 42.

6Ver sentencias C-544/93 y C-104/94.

7Ver Anales del Congreso, 13 de marzo de 1992, Año XXXV, No 37, p 1.

8Sentencia C-025/93 Fundamento jurídico No 25