C-644-99

Sentencia C-644/99

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Integración

Cuando el motivo de posible inconstitucionalidad se refiere a un conjunto normativo que configura unidad, debe la Corte conformar la proposición jurídica completa y extender lo que se resuelva a todo el precepto objeto de demanda.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración/EDAD DE RETIRO-A los 70 años

La Corte debe subrayar aquí como inadmisible, desde el punto de vista constitucional, que, a propósito del ejercicio de las atribuciones propias del Congreso, se aproveche el número considerable de artículos integrantes de un proyecto para introducir en él, de manera subrepticia, reglas cuyo contenido, por ser enteramente extraño a la esencia del mismo, distorsionan sus alcances, rompen su armonía y, de paso, modifican antitécnicamente normas pertenecientes a leyes en vigor, dislocándolas también, sin ponderación ni juicio. En criterio de la Corte, resulta imperativa la observancia exacta de los mandatos contenidos en los artículos 158 y 169 de la Constitución. Resulta ostensible -sin que pueda afirmarse en contra, ni siquiera en gracia de la discusión, que existe un hilo conductor entre el tema general que domina la Ley 490 de 1998 y la del precepto enjuiciado- que mientras aquélla hace referencia a la reestructuración de la Caja Nacional de Previsión Social y a las consecuencias que ella comporta, la disposición demandada modifica el artículo 31 del Decreto 2400 de 1968, norma de carácter general que fija la edad de retiro forzoso para los servidores públicos y que no tiene relación de ninguna clase con la señalada reestructuración, único objeto del conjunto normativo del cual hace parte.

Referencia: Expediente D-2334

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 14 de la Ley 490 de 1998

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del primero (1) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano RICARDO SANIN RESTREPO, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 14 de la Ley 490 de 1998.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY 490 DE 1998

(Diciembre 30)

“Por la cual se transforma la Caja Nacional de Previsión Social de establecimiento público en empresa industrial y comercial del Estado y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 14. El artículo 31 del Decreto 2400 de 1968, quedará así: todo servidor público o empleado que sea funcionario del Estado o que ejerza funciones públicas y que cumpla la edad de 65 años, será retirado del servicio y no podrá ser reintegrado. No obstante, si por decisión libre y voluntaria del mismo, manifiesta al nominador su deseo (sic) en el ejercicio de las funciones que venía desempeñando podrá continuar en el cargo hasta cumplir la edad de 70 años.

Los empleados que cesen en el desempeño de sus funciones por razón de la edad, se harán acreedores a una pensión de vejez, de acuerdo (sic) que sobre el particular establezca el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos.

La remuneración y la pensión serán incompatibles para quienes se acojan a esta norma”.

III. LA DEMANDA

A juicio del actor, la norma parcialmente acusada vulnera los artículos 150, numeral 19, literal d), y 169 de la Constitución Política.

Considera que esta disposición viola y deforma los confines de la ley, ya que su contenido no atiende al principio de la unidad de materia, señalado en el artículo 169 de la Carta, según el cual “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido…”

Según manifiesta el demandante, la unidad de materia persigue diferentes finalidades fundamentales para el ordenamiento constitucional, las cuales han sido reconocidas en diversos fallos proferidos por esta Corporación.

Señala, como fundamento de la unidad de materia, el hecho de que el título de las leyes no es meramente enunciativo o explicativo, sino que constituye la premisa jurídica que la norma debe desarrollar, y asegura que la función a la cual está llamada la ley en su totalidad se rompe debido a la inclusión de preceptos, que aun bajo la hipótesis de ser consecuentes con el título, no guardan relación alguna con la definición sustancial de la norma legal.

Por tal razón afirma que viola la Constitución Política el artículo 14, parcialmente impugnado, toda vez que su contenido no guarda relación con el del resto del articulado de la Ley 490 de

1998.

Finalmente estima el impugnante que esta Ley fue expedida con el fin de transformar la Caja Nacional de Previsión Social, figura jurídica que corresponde a la facultad constitucional consagrada por el artículo 150, numeral 7, de la Constitución, y no a la expedición de una Ley general o cuadro, instrumento jurídico que permite y faculta al Congreso para que establezca los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno al fijar el régimen de prestaciones sociales de los servidores públicos.

Considera que la Ley 490 de 1998, al incluir disposiciones que pertenecen a dos diferentes categorías de leyes, vulnera la unidad de materia.

IV. INTERVENCIONES

Según informe secretarial del diecinueve (19) de marzo del año en curso, el término de fijación en lista venció en silencio.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar inconstitucional el artículo 14 de la Ley 490 de 1998.

En su criterio, el asunto señalado por el legislador como central en el título y en el contexto de la indicada ley es la transformación de la naturaleza jurídica de la Caja de Previsión Social, de establecimiento público del orden nacional en empresa industrial y comercial del Estado; por ello se ocupa de su organización, estructura, funciones y órganos de dirección.

Teniendo en cuenta lo anterior, no duda en sostener el Jefe del Ministerio Público que existe una total divergencia entre el asunto regulado por el artículo 14 y las materias tratadas en el texto de la Ley 490 de 1998.

En cuanto al argumento del actor, según el cual la disposición impugnada viola el artículo 150, numeral 19, literal d) de la Constitución, manifiesta el Procurador que no le asiste la razón.

Considera que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, es al legislador, en virtud de la cláusula general de competencia, a quien corresponde dictar los preceptos legales que desarrollen el texto constitucional y por ende es a esta célula legislativa a quien le corresponde determinar la edad de retiro forzoso de los servidores públicos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Carta Política, ya que la norma acusada hace parte de una Ley de la República.

2. Integración de la proposición jurídica completa

La Corte considera que las expresiones demandadas están en íntima conexión, con la totalidad del artículo al que pertenecen.

Al respecto, debe recordarse la línea jurisprudencial, que ha venido exigiendo que las decisiones de constitucionalidad recaigan sobre contenidos jurídicos completos e integrales, susceptibles de cotejo con la Constitución, para que los fallos de esta Corte no sean inútiles.

Dijo la Corporación:

"Para que la Corte Constitucional pueda entrar a resolver sobre la demanda incoada por un ciudadano contra fragmentos normativos, resulta indispensable que lo acusado presente un contenido comprensible como regla de Derecho, susceptible de ser cotejado con los postulados y mandatos constitucionales.

Las expresiones aisladas carentes de sentido propio, que no producen efectos jurídicos ni solas ni en conexidad con la disposición completa de la cual hacen parte, no son constitucionales ni inconstitucionales, lo que hace imposible que se lleve a cabo un juicio sobre la materia.

Es necesario que, por una parte, exista proposición jurídica integral en lo acusado y que, por otra, en el supuesto de su inexequibilidad, los contenidos restantes de la norma conserven coherencia y produzcan efectos jurídicos.

En principio, el hecho de que el objeto de la decisión de la Corte esté compuesto sólo por palabras que de suyo nada expresan, mandan, prohiben ni permiten, debería conducir a la sentencia inhibitoria por ineptitud sustancial de aquélla.

Pero, en razón del carácter informal de la acción pública, que ha de despojarse de tecnicismos y complejidades procesales con miras a la efectividad del derecho político del ciudadano (art. 40 C.P.), esta Corte prefiere interpretar la demanda, en búsqueda de su propósito, y estructurar, con base en él, y con apoyo en lo ya decidido en anteriores sentencias que han hecho tránsito a cosa juzgada, la proposición jurídica completa, es decir, la regla de Derecho sobre la cual habrá de recaer el examen de constitucionalidad y el fallo". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-565 del 7 de octubre de 1998. M.P.: Dr.José Gregorio Hernández Galindo).

"Ya ha avanzado la Corte en la doctrina según la cual, cuando los apartes demandados de un precepto legal se hallan íntima e inescindiblemente unidos a fragmentos o partes no acusados, de tal manera que entre sí todos configuran una proposición jurídica cuya integridad produce unos determinados efectos y sólo es susceptible de comparar con la Constitución en cuanto tal, puede el juez constitucional extender el alcance de su fallo a las partes no señaladas por el actor, con el propósito de evitar que, proferido aquél apenas parcialmente, se genere incertidumbre colectiva acerca del contenido armónico e integrado de la norma legal materia de análisis.

Eso implica que la Corte Constitucional, en el ejercicio de su función, confronte normas completas, con alcances definidos, impidiendo que la acción ciudadana, ejercida

selectivamente sobre ciertos textos, desvirtúe el sentido exacto de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, bajo un cierto designio del actor o, por inadvertencia de éste, con el resultado de hacer que el precepto, según el sentido del fallo, presente un contenido incoherente o inaplicable". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-560 del 6 de noviembre de 1997. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

En consecuencia, cuando, como en este caso sucede, el motivo de posible inconstitucionalidad se refiere a un conjunto normativo que configura unidad, debe la Corte, y así se hará, conformar la proposición jurídica completa y extender lo que se resuelva a todo el precepto objeto de demanda.

3. Vulneración del principio constitucional de unidad de materia

Antes de proceder al análisis de fondo de la norma demandada, es pertinente hacer nuevas alusiones al concepto de unidad de materia, que surge de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, y que el legislador ordinario debe observar estrictamente, como lo establecen las disposiciones fundamentales, con el objeto de evitar que en las leyes, sin el debido estudio y de modo sorpresivo, aparezcan normas ajenas al tema del cual se ocupan.

Ha señalado esta Corte que la homogeneidad temática en las leyes tiene un sentido sustancial, lo que permite al legislador tocar en un mismo conjunto normativo temas que desde el punto de vista estrictamente nominal son diversos pero que en sustancia son conexos, con miras a plasmar ordenamientos jurídicos dotados de mayor amplitud y comprehensión y, por tanto, de la indispensable razonabilidad que debe presidir la tarea legislativa.

Así, en casos anteriores la Corte ha advertido:

"…es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos, relacionados entre sí.

Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.

Estos principios se han reafirmado y aplicado en varias providencias de la Corte.

Empero, no pueden ser entendidos 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". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-390 del 22 de agosto de 1996. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

(…)

"…para establecer si hay unidad temática en un determinado cuerpo legal no es suficiente la identificación meramente formal acerca de los asuntos tratados en él, sino que es menester verificar si entre ellos existe una concatenación sustancial en cuya virtud el legislador los integre sistemáticamente, excluyendo aquéllos que no guardan relación alguna con la cuestión predominante dentro del conjunto normativo". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-435 del 12 de septiembre de 1996. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

La Corte reafirma estos criterios. Pero debe subrayar aquí como inadmisible, desde el punto de vista constitucional, que, a propósito del ejercicio de las atribuciones propias del Congreso, se aproveche el número considerable de artículos integrantes de un proyecto para introducir en él, de manera subrepticia, reglas cuyo contenido, por ser enteramente extraño a la esencia del mismo, distorsionan sus alcances, rompen su armonía y, de paso, modifican antitécnicamente normas pertenecientes a leyes en vigor, dislocándolas también, sin ponderación ni juicio.

En criterio de la Corte, resulta imperativa la observancia exacta de los mandatos contenidos en los artículos 158 y 169 de la Constitución, cuyos textos no sobra repetir:

"Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionan 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 sólo texto que incorpore las modificaciones aprobadas".

"Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula:

"El Congreso de Colombia, DECRETA"

El alcance de dichas normas superiores ha sido recalcado por la doctrina de esta Corporación en los siguientes términos:

"Toda ley del Congreso está sometida a las disposiciones constitucionales relativas a su expedición y contenido, por lo cual, no obstante gozar el Congreso de facultad o competencia para legislar en determinada materia, resulta inconstitucional la normatividad que expida si, al hacerlo, desconoce o inaplica los preceptos generales que la Constitución consagra.

Dos preceptos superiores buscan delimitar el contenido de las leyes, con el fin de garantizar que en sus textos no serán introducidos de manera sorpresiva, inopinada o subrepticia reglas que no hacen parte del asunto que el legislador ha escogido para cumplir su función.

Es claro que esos perentorios mandatos del Constituyente están encaminados a lograr que la tarea legislativa se concentre en puntos claramente definidos por el mismo Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas.

Los artículos aludidos son los números 158 y 169 de la Constitución, en los cuales se dispone respectivamente que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" y que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido" (subraya la Corte).

La delimitación constitucional está deferida, entonces, doblemente al Congreso, pues este se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla". (Cfr. Corte Constitucional.Sala Plena.Sentencia C-390 del 2 de agosto de 1996. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

De conformidad con los criterios jurisprudenciales expuestos, que no son sino desarrollo del texto constitucional, es pertinente examinar si el artículo demandado guarda conexidad en su materia con el resto del contenido de la Ley 490 de 1998, según lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución Política.

El título de la Ley 490 de 1998 es el siguiente:

"Por la cual se transforma la Caja Nacional de Previsión Social, de Establecimiento Público en Empresa Industrial y Comercial del Estado y se dictan otras disposiciones".

El articulado de la citada ley trata acerca de la nueva naturaleza jurídica de la Caja Nacional de Previsión Social, su objeto, funciones, domicilio, órganos de dirección, funciones de la Junta Directiva, Gerente, clasificación de sus servidores públicos, indemnización por retiro de los servidores públicos de Cajanal, derechos y obligaciones de la Caja, criterios que orientan la reestructuración, plazo para la reestructuración, vigencia y derogaciones.

No encuentra la Sala relación alguna entre la norma acusada, que, como bien lo señalan el demandante y el Procurador, pretende desarrollar la atribución legislativa señalada en el artículo 150, numeral 7, de la Carta Política, y el resto del articulado de la Ley 490 de 1998, destinado a modificar las disposiciones legales que venían rigiendo en una materia extraña a ese propósito esencial del estatuto, cual es la edad de retiro forzoso de los servidores públicos.

Resulta ostensible -sin que pueda afirmarse en contra, ni siquiera en gracia de la discusión, que existe un hilo conductor entre el tema general que domina la Ley 490 de 1998 y la del precepto enjuiciado- que mientras aquélla hace referencia a la reestructuración de la Caja Nacional de Previsión Social y a las consecuencias que ella comporta, la disposición demandada modifica el artículo 31 del Decreto 2400 de 1968, norma de carácter general que fija la edad de retiro forzoso para los servidores públicos y que no tiene relación de ninguna

clase con la señalada reestructuración, único objeto del conjunto normativo del cual hace parte.

Se viola de esta manera lo dispuesto en los artículos 158 y 169 de la Constitución.

Se declarará la inexequibilidad solicitada.

No hay necesidad de estudiar los demás cargos formulados en la demanda.

DECISION

Con fundamento en lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase INEXEQUIBLE el artículo 14 de la Ley 490 de 1998.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General