CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TITULO DE LEY-Parámetros de constitucionalidad

PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Parámetros de constitucionalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN SENTIDO AMPLIO-Concepto

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Diferencias/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN SENTIDO ESTRICTO-Concepto

Obsérvese cómo los principios de unidad de materia y de correspondencia entre el título de la ley y su contenido resultan dos parámetros de enjuiciamiento constitucional diferentes, aplicables cada uno de ellos a partes de la ley igualmente diversas. La unidad de materia, en estricto sentido, es una exigencia que se hace frente a las disposiciones incluidas en una ley, con el fin de que en el conjunto de preceptos no sean introducidos temas completamente ajenos a la materia que se pretende regular y que inspiró su promulgación. De otra parte, el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, busca precisamente garantizar que el legislador, en su función de nominación o titulación de las leyes, no incurra en contradicciones o imprecisiones, sino que, en atención a tal principio, los títulos de las leyes hagan alusión de manera genérica al tema global que tal cuerpo normativo regulará. Dicho en otras palabras, el principio de unidad de materia, en estricto sentido, consagrado en el artículo 158 constitucional, es útil en el ejercicio del control de constitucionalidad, para verificar que dentro de una ley no hayan sido introducidas disposiciones que se aparten por completo del tema central en torno del cual gira dicha normatividad, de manera que entre la totalidad de las disposiciones agrupadas en un mismo cuerpo normativo exista “unidad” o “correspondencia”; mientras que en el caso del principio de consonancia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169), se trata de analizar la coherencia entre el tema global objeto de regulación y el título escogido para ella por el legislador, a fin de garantizar que haya “unidad” o “correspondencia” pero ya no entre las disposiciones que hacen parte de un mismo cuerpo normativo, sino entre éste tomado en conjunto y su título.

PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Alcance

TITULO DE LEY-Carácter vinculante

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Restricciones al ejercer función de titulación de las leyes

Es importante señalar que el legislador cuenta con un amplio margen en el ejercicio de su potestad legislativa al momento de ejercer su función de titulación de las leyes, sin encontrar mayores restricciones que las siguientes: (i) es necesario que entre el título y la ley exista relación de correspondencia, y que el primero haga una alusión clara y precisa a la materia que dicha normatividad regula; y, de otra parte, (ii) que el título elegido para una determinada ley no contenga alusiones discriminatorias que contraríen la proscripción contenida expresamente en el artículo 13 del Texto Superior.

TITULO DE LEY-Casos en que puede ser inconstitucional

SUBTITULO O NOMBRE DE LEY-Límites

TITULO DE LEY-Valor jurídico

El título de una ley no configura una norma jurídica con eficacia jurídica directa, sin que lo anterior signifique que el título de una ley no pueda ser objeto de control constitucional, pues a pesar de carecer de fuerza normativa, éste sirve como criterio de interpretación de los preceptos contenidos en el cuerpo normativo, de manera que “un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o de toda una ley no conforme con el estatuto superior”.

PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Finalidad

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

LEY DE EXTINCION DE DOMINIO-No violación del principio de correspondencia entre título de la ley y su contenido/TITULO DE LEY-Funciones que cumple/TITULO DE LEY-No exigencia al

legislador de exponer con exhaustividad todos los aspectos que el tema central contiene

Para esta Corporación es claro que la expresión acusada guarda relación directa de conexidad con el contenido de la ley, pues se trata de una ley que, efectivamente contiene la normatividad relativa a la extinción de dominio, aun cuando su título no especifique que se trata de aquella que tiene lugar con ocasión del enriquecimiento ilícito. De esta manera, la correspondencia entre la expresión acusada y el contenido resulta innegable. Adicionalmente, es importante señalar, que si bien la segunda parte del título de la ley hace alusión genérica a la extinción de dominio, no ocurre lo mismo con el primer contenido del mismo, pues éste indica que la Ley 793 de 2002 “deroga la Ley 333 de 1996” que se ocupaba exclusivamente de la extinción de dominio de los bienes de ilegítima procedencia. Así, las interpretaciones según las cuales esta ley establece las reglas aplicables a otro tipo de extinción de dominio como el que recae sobre las tierras incultas, deviene inadmisibles, pues la referencia expresa a la derogatoria de la ley que normaba la extinción de dominio de bienes producto del enriquecimiento ilícito, elimina tal posible interpretación. De esta manera, la conclusión necesaria que surge de lo expresado en la presente providencia, apunta a rechazar el cargo formulado por los actores. Esto, por cuanto como ha sido expresado por esta Corporación, el título de las leyes cumple la función de ilustrar, de forma genérica, la materia que se pretende regular en el respectivo cuerpo normativo, sin que le sea exigible al legislador exponer con exhaustividad dentro del título todos y cada uno de los aspectos que el tema central incluye.

Referencia: expediente D-6227

Demanda de inconstitucionalidad contra el título de la Ley 793 de 2002 (parcial) “por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio”.

Demandante: Eberto Enrique Díaz Montes y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., cuatro (4) de octubre de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.- En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Eberto Enrique Díaz Montes, Roberto Castro Barrios y Manuel Castillo Vásquez demandaron parcialmente el título de la Ley 793 de 2002 “por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio”.

2.- Mediante auto de veintisiete (27) de marzo de dos mil seis (2006), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada y ordenó la fijación en lista del presente proceso en la Secretaría General de esta Corporación. De igual manera, ordenó comunicar la iniciación del trámite al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Defensoría del Pueblo. Así mismo, decidió invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a los Departamentos de Derecho Penal de las facultades de derecho de las Universidades Andes, Católica, Externado, Javeriana, Libre, Nacional y Rosario para que intervinieran en el presente proceso.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe el título de la ley demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.046 del veintisiete (27) de diciembre de 2002, y se subraya la expresión acusada:

LEY 793 DE 2002

(diciembre 27)

Diario Oficial No 45.046 de 27 de diciembre de 2002

por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio.

III. LA DEMANDA

1.- Los ciudadanos demandantes estiman que la expresión acusada, contenida en el título de la ley, vulnera los artículos 158 y 169 de la Constitución Política. Las razones que fundamentan los cargos formulados se exponen a continuación.

2.- A juicio de los actores, el enunciado acusado vulnera los contenidos normativos de los artículos 158 y 169 constitucionales, los cuales prevén, respectivamente, la unidad de materia de las leyes y la correspondencia entre el título de las leyes y su contenido. Ello, por cuanto la Ley 793 de 2002 sólo regula una de las modalidades de extinción de dominio, aquella prevista por el artículo 34 de la Carta de 1991 respecto de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, y no otras clases de extinción de dominio, como aquella que tiene lugar debido al incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Consideran que, de esta manera, la expresión demandada viola el mandato constitucional que ordena la correspondencia entre el título de una ley y su contenido, puesto que ésta hace alusión de manera genérica a la extinción de dominio, lo cual se presta para confusión al dar a entender que la Ley 793 de 2002 establece las reglas que gobiernan todos los tipos de extinción de dominio, y no solamente aquellos relativos a los bienes adquiridos mediante

enriquecimiento ilícito, cual es la materia realmente regulada por la ley. Esta redacción genérica del título resulta, en opinión de los demandantes, contraria a las disposiciones constitucionales referidas, pues dentro del mismo debió hacerse una alusión concreta al contenido específico de la ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

IV. IntervenciOnES OFICIALES

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

1.- El Ministerio del Interior y de Justicia, defiende la constitucionalidad del precepto demandado.

En primer lugar, el interviniente realiza un extenso recuento de la jurisprudencia constitucional en materia del principio de unidad de materia. Luego analiza el caso concreto y afirma que “se encuentra que el precepto acusado en nada contraviene el principio de unidad de materia, toda vez que existe una relación teleológica y sistemática entre los objetivos señalados en el título de la ley y las disposiciones consagradas en ella, las cuales desarrollan su contenido, dado que, se pretendía derogar la Ley 333 de 1996 y establecer nuevas reglas que gobiernen la extinción de dominio”.

También aduce el representante del Ministerio que la Ley 793 de 2002 consigna efectivamente las reglas referidas a la extinción de dominio de los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, razón por la cual existe correspondencia entre el título de la ley y su contenido.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4103 recibido en Secretaría de

esta Corporación el veintitrés (23) de mayo de dos mil seis (2006), solicita que la Corte Constitucional declare exequible el título de la Ley 793 de 2002.

Inicialmente la Vista Fiscal formula algunas consideraciones generales sobre el principio de unidad de materia legislativa. Afirma que los fundamentos normativos de este principio aparecen en el artículo 158 de la Carta Política, disposición que exige la conexidad temática de todo proyecto de ley, y proscribe la introducción de enunciados normativos que no se relacionen con éste. En el mismo sentido, afirma el Procurador, que el artículo 169 constitucional indica que el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido.

Luego hace un amplio recuento de la jurisprudencia constitucional en la materia y cita numerosas decisiones proferidas por la Corte Constitucional. Concluye que la función del referido principio es evitar que se introduzcan en las leyes asuntos totalmente ajenos o extraños a los que inspiraron su promulgación, con lo cual el principio opera como un límite natural. Deduce, entonces, que la implementación del principio de unidad de materia exige el cumplimiento de dos condiciones básicas: i) definir con precisión desde el propio título cuáles son las materias que se van a desarrollar, y ii) mantener una estricta relación interna entre las disposiciones que harán parte del texto de la ley.

El Ministerio Público encuentra que el objetivo de la Ley 793 de 2002, definido en la exposición de motivos, consiste en regular la extinción de dominio por enriquecimiento ilícito, y que su título guarda conexidad temática y teleológica suficiente con el cuerpo normativo expedido. Observa, así, que el actor incurre en un error al entender que la Ley 793 de 2002 pueda ser aplicada a otras modalidades de extinción de dominio o que las incorpore o derogue, como señala el demandante que puede ocurrir con la extinción de dominio de tierras incultas.

Al respecto sostiene el Ministerio Público que "...si bien el título de la Ley 793 de 2002 en su parte final se refiere a las reglas que gobiernan la extinción de dominio de manera genérica, sin precisar a qué clase de extinción de dominio se refiere, aparece claro que -a través del primer contenido normativo del título unido a la exposición de motivos-, ya referida, se alude a la extinción de dominio de bienes de ilegítima procedencia, pues al anunciar la derogatoria de la Ley 333 de 1996, que se ocupa únicamente de la extinción de dominio sobre los bienes adquiridos de forma ilícita, implícitamente deja en claro que este es su campo de acción y no otro. // Además, el carácter taxativo del primer enunciado del título "por la cual se deroga la ley 333 de 1996", es suficientemente descriptivo, por lo tanto, no admite interpretaciones tendientes a la inclusión de otro tipo de extinción de derechos reales, como ocurre con la extinción de dominio sobre tierras incultas, figura que estimada ajena o extraña al texto de la ley, no puede entenderse afectada por el contenido básico de la ley acusada, por el simple

hecho de una aparente falta de taxatividad en el enunciado contenido en el título”.

Concluye, entonces, que el cargo formulado por el demandante no articula una real violación al principio de unidad de materia, y que al parecer su solicitud de inconstitucionalidad se apoya en un posible error en la redacción del título, una imprecisión del legislador que consiste en no hacer referencia expresa a la acción de extinción de dominio por enriquecimiento injustificado, mas no tiene fundamento en una ambigüedad temática en el título de la Ley 793 de 2002, que pueda generar la aplicación de ésta a otros destinatarios y materias y, en consecuencia, dar lugar a su declaratoria de inconstitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

El asunto bajo revisión

2.- Los actores solicitan la declaratoria de inexecutable de la expresión “se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio” contenida en el título de la Ley 793 de 2002, por infringir el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 constitucional, y la correspondencia entre el título de la ley y su contenido, contemplada por el artículo 169 de la Carta Política.

3.- Alegan los actores que la Ley 793 de 2002 sólo regula una de las modalidades de extinción de dominio, aquella prevista por el artículo 34 de la Carta de 1991 respecto de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, y no otras clases de extinción de dominio, como aquella que tiene lugar debido al incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Por esa razón, a su juicio, la expresión contenida en el título de la ley es demasiado genérica y amplia, e induce a confusiones, pues da a entender que este cuerpo normativo regula todas las modalidades de extinción de dominio de manera tal que genera dudas sobre la vigencia de las disposiciones de la Ley 160 de 1994, que regulan la extinción de dominio sobre tierras incultas.

Según la demanda, el carácter ambiguo y genérico de la expresión acusada vulneraría, de esta manera, el mandato constitucional de correspondencia entre el texto de la ley y su contenido, razón por la cual debe ser retirada del ordenamiento jurídico.

4.- Tanto el Ministerio del Interior y de Justicia como el Ministerio Público defienden la constitucionalidad de la expresión acusada. El primero hace una extensa exposición sobre el alcance del principio de unidad de materia legislativa y sostiene que el título de la Ley 793 de 2002 no lo infringe. Por su parte, la Vista Fiscal aduce que el defecto señalado por los demandantes constituye en caso extremo, una mera imprecisión del legislador que consiste en no hacer referencia expresa a la acción de extinción de dominio por enriquecimiento injustificado, la cual no configura una infracción del artículo 169 constitucional.

Cuestión previa: El parámetro del análisis de constitucionalidad en el presente asunto lo configura el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, consagrado en el artículo 169 de la Carta Política

5.- Antes de abordar el estudio de los cargos formulados por el actor, es preciso señalar que en el libelo acusatorio no se expusieron las razones por las cuales la expresión “se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio”, contenida en el título de la Ley 793 de 2002 contraría el principio de unidad de materia. En efecto, todos los argumentos planteados por el demandante se refieren exclusivamente a la falta de correspondencia entre la segunda parte del título de la Ley 793 de 2002 y su contenido. Por este motivo, en la presente decisión no se abordará el estudio de la supuesta infracción del artículo 158 constitucional.

Si bien esta Corporación ha empleado como parámetro de constitucionalidad para el estudio de los cargos relativos a la presunta incongruencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169) el mandato de unidad de materia (C.P., art. 158), y ha entendido que se trata de dos principios que, en conjunto, configuran el de unidad de materia en sentido amplio¹, esta Sala considera que se trata de dos mandatos escindibles, de suerte que el juez de constitucionalidad puede emprender el estudio con base en cualquiera de ellos, de manera separada, sin verse atado a tomarlos en conjunto².

Se trata, en efecto, de dos principios distintos, consagrados en dos disposiciones diferentes de la Constitución Política que, en conjunto, brindan un marco integral de análisis de la constitucionalidad de disposiciones legales en relación con el conjunto de preceptos agrupados en un determinado cuerpo normativo y para cuyo estudio, el título funge como

elemento orientador, en tanto da luces sobre la materia que se pretende regular, y es por ello que la jurisprudencia en reiteradas ocasiones ha sostenido que el principio de unidad de materia está conformado por los dos mandatos constitucionales contenidos en los artículos 158 y 169 superiores³. De lo anterior se sigue, entonces, que lo que se busca es que exista “unidad” o “correspondencia” entre las disposiciones del cuerpo normativo y, a su vez, entre éstas y el título de la ley, el cual debe ofrecer una idea general sobre la materia que dicha ley va a regular.

Obsérvese, según lo anterior, cómo los principios de unidad de materia y de correspondencia entre el título de la ley y su contenido resultan dos parámetros de enjuiciamiento constitucional diferentes, aplicables cada uno de ellos a partes de la ley igualmente diversas. La unidad de materia, en estricto sentido, es una exigencia que se hace frente a las disposiciones incluidas en una ley, con el fin de que en el conjunto de preceptos no sean introducidos temas completamente ajenos a la materia que se pretende regular y que inspiró su promulgación⁴. De otra parte, el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, busca precisamente garantizar que el legislador, en su función de nominación o titulación de las leyes, no incurra en contradicciones o imprecisiones, sino que, en atención a tal principio, los títulos de las leyes hagan alusión de manera genérica al tema global que tal cuerpo normativo regulará. Dicho en otras palabras, el principio de unidad de materia, en estricto sentido, consagrado en el artículo 158 constitucional, es útil en el ejercicio del control de constitucionalidad, para verificar que dentro de una ley no hayan sido introducidas disposiciones que se aparten por completo del tema central en torno del cual gira dicha normatividad, de manera que entre la totalidad de las disposiciones agrupadas en un mismo cuerpo normativo exista “unidad” o “correspondencia”; mientras que en el caso del principio de consonancia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169), se trata de analizar la coherencia entre el tema global objeto de regulación y el título escogido para ella por el legislador, a fin de garantizar que haya “unidad” o “correspondencia” pero ya no entre las disposiciones que hacen parte de un mismo cuerpo normativo, sino entre éste tomado en conjunto y su título.

Se sigue, pues, de lo anterior, que las pautas para realizar el juicio de constitucionalidad están dadas por el objeto a analizar, bien se trate del título o de las disposiciones incluidas en un texto legal, de manera que el Tribunal Constitucional pueda realizar el análisis con fundamento en los mandatos constitucionales que considere pertinentes para ello.

Problema jurídico

6.- Hecha esta precisión inicial, corresponde a la Corte establecer si la expresión “se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio” contenida en el título de la Ley 793 de 2002 atenta contra el mandato de correspondencia entre el título de la ley y su

contenido (C.P. art. 169), por carencia de especificidad, en tanto el título hace alusión de forma genérica a la extinción de dominio, mientras que dicha ley sólo reglamenta aquella que tiene lugar por enriquecimiento ilícito.

Para resolver este planteamiento, el orden expositivo a seguir en la presente decisión es el siguiente. En primer lugar se hará una exposición del alcance del mandato de correspondencia entre el título de una ley y su contenido a la luz del artículo 169 constitucional. Acto seguido se abordará la cuestión de si la expresión “se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio”, contenida en el título de la Ley 793 de 2002, infringe este precepto constitucional.

El alcance del mandato de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, consignado en el artículo 169 constitucional

7.- El artículo 169 de la Carta de 1991, prescribe que “[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. De esta manera, la Constitución otorga carácter vinculante a la titulación de las leyes de la República, convirtiendo tal mandato en el deber correlativo del Congreso de emplear para cada cuerpo normativo un título consonante con el eje temático central sobre el cual gira. Adicionalmente, su rango superior lo dota del carácter de presupuesto jurídico cuyo cumplimiento por el legislador es susceptible de ser verificado con ocasión del control de constitucionalidad. Tal mandato superior, a su vez encuentra desarrollo legal en el artículo 193 de la Ley 5ª de 19925.

8.- De conformidad con lo anterior, el contenido normativo del artículo 169 constitucional, como cualquier otro de la Carta Fundamental, puede fungir como parámetro de control de constitucionalidad, de suerte que el Tribunal Constitucional, después de realizado el respectivo análisis, puede declarar la inexecutable del título de una ley. Así lo señaló esta Corporación en sentencia C-152 de 2003, al puntualizar que la competencia para conocer y decidir sobre las infracciones a la Constitución en que pueda incurrir el legislador en la titulación de una ley, radica en el artículo 241 numeral 4º de la Carta, disposición que le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, tanto por su contenido material como por los vicios de procedimiento en su formación. Para esta Corte, dicho control de los cuerpos normativos incluiría también el de sus respectivos títulos dado que el mandato constitucional en mención no establece distinciones al respecto y que tanto el contenido normativo como la titulación “hacen parte del contenido de una ley y en consecuencia, pueden ser objeto de examen de constitucionalidad por la Corte Constitucional”6.

9.- Con todo, es importante señalar que el legislador cuenta con un amplio margen en el

ejercicio de su potestad legislativa al momento de ejercer su función de titulación de las leyes, sin encontrar mayores restricciones que las siguientes: (i) es necesario que entre el título y la ley exista relación de correspondencia, y que el primero haga una alusión clara y precisa a la materia que dicha normatividad regula; y, de otra parte, (ii) que el título elegido para una determinada ley no contenga alusiones discriminatorias que contraríen la proscripción contenida expresamente en el artículo 13 del Texto Superior. Así, la Corte Constitucional podría declarar la inexecutable del título de una ley (i) en caso de observar la ausencia de correspondencia entre éste y el contenido de la ley, o cuando no exista unidad de materia entre ellos, esto es, que el título se refiera a una materia diversa a la realmente contenida en el cuerpo normativo, de manera que entre estos no exista relación de conexidad; e, igualmente, (ii) en el evento de encontrar que el título hace una alusión discriminatoria a un sector de la población, con base en alguna de las llamadas categorías sospechosas enunciadas en el artículo 13 de la Carta Política, como la raza, el sexo, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y la opinión política o filosófica.

En efecto, esta Corporación ha afirmado que el subtítulo o nombre de una ley⁷ (i) no puede ser discriminatorio, esto es, basarse en criterios que la propia Constitución enuncia como prohibidos para establecer diferenciaciones entre personas, como son la raza, el sexo, el pensamiento político y religioso, etc.; (ii) tampoco pueden sustituir el número y la descripción general del contenido de la misma, ya que tales requisitos están establecidos de manera explícita en la Ley Orgánica del reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), parámetro de constitucionalidad en materia de vicios de procedimiento; (iii) de igual manera, no puede carecer de relación de conexidad con el contenido de la misma, en virtud del principio de unidad de materia que no sólo se predica del contenido normativo, sino también del contenido de la ley, según lo disponen los artículos 169 de la Constitución y 193 de la Ley 5ª de 1992; y (iv) tampoco debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, por ser una materia propia de las leyes de honores (C. P., art. 150-15)⁸.

10.- Esta Corte ha considerado⁹, asimismo, que antes que eficacia jurídica directa, el título de una ley constituye un criterio de interpretación de las disposiciones en ella contenidas que puede ayudar a determinar cuál es el alcance del articulado, su finalidad y su ámbito de aplicación. De este modo, ha señalado que a diferencia de los enunciados normativos de una ley, que contienen proposiciones jurídicas o reglas de conducta en sentido positivo, el título de una ley no configura una norma jurídica con eficacia jurídica directa, sin que lo anterior signifique que el título de una ley no pueda ser objeto de control constitucional, pues a pesar de carecer de fuerza normativa, éste sirve como criterio de interpretación de los preceptos contenidos en el cuerpo normativo, de manera que “un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o de toda una ley no conforme con el estatuto superior”¹⁰.

11.- A juicio de esta Corte, la consagración del mandato constitucional que ordena la debida congruencia entre el título de la ley y su contenido, persigue varios objetivos adicionales:

i) De una parte, busca garantizar que el título de un cuerpo normativo determinado sea reflejo de la materia central que éste regula. A su vez, pretende circunscribir o delimitar la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo, de suerte que entre título y contenido exista consonancia y unidad temática. Así, la Corte ha señalado que el título no está llamado a “dar noticia de todas y cada una de las disposiciones que integran la ley, pues esto se tornarí­a en algo imposible de cumplir, ya que ello depende de la extensión del ordenamiento respectivo, como de la variedad de temas que allí se consagren. Basta simplemente que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretende regular y es por ello que el legislador acostumbra a incluir la frase ‘y se dictan otras disposiciones’ (...)”¹¹.

ii) Por otro lado, el título debe dar una idea general de la materia objeto de regulación, como elemento pedagógico para los ciudadanos. Por esta razón, es posible nominar las leyes o incluir nombres en su título, para identificarlas y promover así su conocimiento, difusión y cumplimiento, siempre y cuando tal nominación se realice dentro de ciertos límites constitucionales¹².

iii) De igual manera, la congruencia entre el título de las leyes y su contenido comporta una trascendencia particular, en tanto permite que quienes estén llamados a cumplir las disposiciones contenidas dentro de una ley puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular¹³. Por lo anterior, la Corte ha expresado: “[e]n este orden de ideas el título de la ley debe hallarse en consonancia con su contenido, de manera tal que, sin hacerle concesiones al rigorismo exegético, permita identificarla en relación con sus temas o finalidades dentro del piélagos normativo que la contiene ¹⁴.

12.- De conformidad con lo señalado a lo largo de esta sentencia, para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de congruencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169), es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar los siguientes aspectos:

i. Que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios, de aquellos enunciados por la propia Constitución como prohibidos para establecer diferenciaciones entre personas o sectores de la población. Así, por ejemplo, no puede contener alusiones discriminatorias basadas en la raza, el sexo, la religión, etc.

i. Que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma. Se

trata simplemente de dar una idea general sobre el contenido temático del cuerpo normativo respectivo, sin que deba realizar una descripción pormenorizada de los temas que pretende regular.

i. Entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia (C.P., art. 158) y el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Con fundamento en los anteriores criterios sentados por la jurisprudencia de esta Corporación, que delimitan el alcance del mandato de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, la Corte entra a examinar la constitucionalidad de la expresión acusada, contenida dentro del título de la Ley 793 de 2002, a fin de determinar si el cargo formulado por los actores debe prosperar o no.

Análisis de constitucionalidad de la expresión acusada

13.- Los actores acusan la expresión “se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio” contenida en el título de la Ley 793 de 2002, al considerar que ésta es demasiado genérica y que lleva a confusiones al no especificar que únicamente regula lo relativo a la extinción de dominio por enriquecimiento ilícito. A su juicio, entonces, tal circunstancia implica la violación del principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169), pues en el título debió especificarse qué tipo de extinción de dominio estaba siendo regulado por la ley.

14.- Pues bien, para esta Corporación es claro que la expresión acusada guarda relación directa de conexidad con el contenido de la ley, pues se trata de una ley que, efectivamente contiene la normatividad relativa a la extinción de dominio, aun cuando su título no especifique que se trata de aquella que tiene lugar con ocasión del enriquecimiento ilícito¹⁵. De esta manera, la correspondencia entre la expresión acusada y el contenido resulta innegable.

15.- Adicionalmente, es importante señalar, al igual que lo hace el Ministerio Público, que si bien la segunda parte del título de la ley hace alusión genérica a la extinción de dominio, no

ocurre lo mismo con el primer contenido del mismo, pues éste indica que la Ley 793 de 2002 “deroga la Ley 333 de 1996” que se ocupaba exclusivamente de la extinción de dominio de los bienes de ilegítima procedencia. Así, las interpretaciones según las cuales esta ley establece las reglas aplicables a otro tipo de extinción de dominio como el que recae sobre las tierras incultas, deviene inadmisibles, pues la referencia expresa a la derogatoria de la ley que normaba la extinción de dominio de bienes producto del enriquecimiento ilícito, elimina tal posible interpretación.

16.- De esta manera, la conclusión necesaria que surge de lo expresado en la presente providencia, apunta a rechazar el cargo formulado por los actores. Esto, por cuanto como ha sido expresado por esta Corporación, el título de las leyes cumple la función de ilustrar, de forma genérica, la materia que se pretende regular en el respectivo cuerpo normativo, sin que le sea exigible al legislador exponer con exhaustividad dentro del título todos y cada uno de los aspectos que el tema central incluye. Al respecto se reitera nuevamente lo expresado por esta Corte en sentencia C-026 de 1993:

“El epígrafe no puede dar noticia de todas y cada una de las disposiciones que integran una ley, pues esto se tornaría en algo lógicamente imposible de cumplir, ya que ello depende de la extensión del ordenamiento respectivo, como de la variedad de temas que allí se consagren. Basta simplemente que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretende regular y es por ello que el legislador acostumbra a incluir la frase “y se dictan otras disposiciones”, precisamente para evitar esta clase de acusaciones.”

17.- La Corte encuentra, entonces, que no se configura la vulneración del principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido acusada por los actores, respecto de la expresión “se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio”, por lo que dicha expresión será declarada constitucional.

VII. DECISIÓN

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,

RESUELVE:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver la sentencia C-152 de 2003. S.V. Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández. En aquella oportunidad la Corte analizó la constitucionalidad de varias expresiones contenidas en disposiciones de la Ley 755 de 2002, entre las cuales se encontraba el subtítulo “Ley María”. Respecto de dicho subtítulo, esta Corporación declaró su exequibilidad por encontrar infundados los cargos relativos a la violación de los principios de unidad de materia y correspondencia entre el título de la ley y su contenido, así como aquellos relativos a la vulneración del mandato constitucional de separación Estado -Iglesia.

2 Ver, por ejemplo, la sentencia C-1057 de 2005 sobre reelección presidencial. En dicha providencia, el estudio de los cargos sobre violación del principio de unidad de materia de algunas de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2004 y el de infracción del principio de titulación legislativa conforme al contenido de la ley, se realizó en apartes separados. El primero de ellos fue llevado a cabo en el numeral 2.2.1. y el segundo en el numeral 2.2.2.

3 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-290 de 2000, C-1185 de 2000, C-837 de 2001, C-1144 de 2001, C-484 de 2003, C-551 de 2003, C-692 de 2003, C-803 de 2003, C-559 de 2004, C-1177 de 2004, C-852 de 2005. Nótese, no obstante, que estas providencias tuvieron lugar con ocasión de las demandas ciudadanas contra diversas disposiciones incluidas en diferentes cuerpos normativos, pero en ninguna de ellas fue objeto de demanda el título de tales normatividades.

4 La Corte, en sentencia C-188 de 2006, recogió la jurisprudencia referente al principio de unidad de materia en los siguientes términos:

“[...] Considerando que el Congreso de la República es el escenario democrático por excelencia, exigir la coherencia normativa interna en los textos legales persigue afianzar el perfil democrático respecto del proceso de producción legislativa y de su producto, garantizando la deliberación pública sobre temas previamente conocidos y evitando que se presenten incongruencias en las leyes que son aprobadas. // Su objetivo es entonces impedir la expedición de normas que no guarden relación con la materia desarrollada en la ley, o lo que es igual, evitar que se introduzcan en los ordenamientos legales asuntos totalmente ajenos o extraños a los que inspiraron su promulgación; con lo cual, el principio de unidad de materia opera como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República, y al mismo tiempo, como un parámetro de control

de las leyes que son producidas por el órgano legislativo, en el entendido que expedidas éstas pueden ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad, ya sea a través de demanda ciudadana o por vía del control previo o automático, con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional.”

5 Dicho precepto legal reproduce exactamente el artículo 169 superior: “ARTÍCULO 193. Título de las leyes. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: ‘El Congreso de Colombia DECRETA”.

6 Sentencia C-152 de 2003. S.V. Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández.

7 Al estudiar la constitucionalidad del subtítulo “Ley María” de la Ley 755 de 2002. Esta Corporación considera, sin embargo, que los requisitos exigidos para los subtítulos o nombres son plenamente aplicables a los títulos principales de las leyes.

8 Ver sentencia C-152 de 2003. S.V. Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández.

9 Sentencia Ibíd.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

11 Sentencia C-026 de 1993. Esta providencia tuvo lugar con ocasión de la demanda del artículo 38 de la Ley 9ª de 1989. Los cargos estaban relacionados con el presunto desconocimiento por dicha disposición de los artículos 158 y 169 superiores, pues la misma hacía referencia al comodato, mientras que el título de la ley no hacía alusión alguna a dicho tema. Con todo, la Corte declaró exequible el precepto acusado al estimar que no es dable exigir al legislador mencionar dentro del título de la ley todas y cada una de las disposiciones incluidas en la misma.

12 La sentencia C-152 de 2003 explica que los subtítulos de las leyes deben sujetarse a los límites constitucionales arriba enunciados, cuales son: (i) la imposibilidad de hacer alusiones discriminatorias; (ii) que el nombre o el subtítulo no sustituya el número y la descripción general del contenido de la ley; (iii) la necesidad del vínculo de conexidad entre el subtítulo y la materia regulada por la ley; y, que el nombre o subtítulo no conceda reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica.

13 Al respecto, las sentencias C-290 de 2000 y C-1185 del mismo año señalaron que la importancia que la Constitución da a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido tiene íntima relación con el principio de unidad de materia, y que éste, a su vez, garantiza que las disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley guarden coherencia para facilitar su aplicación, interpretación y cumplimiento.

14 Sentencia C-837 de 2001.

15 En efecto, al realizar una lectura de la Ley 793 de 2002, se evidencia que su ámbito de aplicación está restringido a la extinción de dominio por enriquecimiento ilícito. Así, el artículo 2º que consagra las causales señala: “Se declarará extinguido el dominio mediante

sentencia judicial, cuando ocurriere cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando exista incremento patrimonial injustificado, en cualquier tiempo, sin que se explique el origen lícito del mismo. // 2. El bien o los bienes de que se trate provengan directa o indirectamente de una actividad ilícita. // 3. Los bienes de que se trate hayan sido utilizados como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas, sean destinadas a éstas, o correspondan al objeto del delito. // 4. Los bienes o recursos de que se trate provengan de la enajenación o permuta de otros que tengan su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas, o que hayan sido destinados a actividades ilícitas o sean producto, efecto, instrumento u objeto del ilícito. // 5. Los bienes o recursos de que se trate hubieren sido afectados dentro de un proceso penal y que el origen de tales bienes, su utilización o destinación ilícita no hayan sido objeto de investigación o habiéndolo sido, no se hubiese tomado sobre ellos una decisión definitiva por cualquier causa. // 6. Los derechos de que se trate recaigan sobre bienes de procedencia lícita, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes de ilícita procedencia. Se exceptúan de lo dispuesto en el presente numeral, exclusivamente, los casos de títulos que se negocian en centrales de depósito de valores, debidamente acreditadas ante la autoridad competente, siempre y cuando los intermediarios que actúen en ellas, cumplan con las obligaciones de informar operaciones sospechosas en materia de lavado de activos, de conformidad con las normas vigentes. // 7. Cuando en cualquier circunstancia no se justifique el origen del bien perseguido en el proceso. (...)

Parágrafo 2°. Las actividades ilícitas a las que se refiere el presente artículo son: 1. El delito de enriquecimiento ilícito. // 2. Las conductas cometidas, en perjuicio del Tesoro Público, y que correspondan a los delitos de peculado, interés ilícito en la celebración de contratos, de contratos celebrados sin requisitos legales, emisión ilegal de moneda o de efectos o valores equiparados a moneda; ejercicio ilícito de actividades monopolísticas o de arbitrio rentístico; hurto sobre efectos y enseres destinados a seguridad y defensa nacionales; delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado; utilización indebida de información privilegiada; utilización de asuntos sometidos a secreto o reserva. // 3. Las que impliquen grave deterioro de la moral social. Para los fines de esta norma, se entiende que son actividades que causan deterioro a la moral social, las que atenten contra la salud pública, el orden económico y social, los recursos naturales y el medio ambiente, seguridad pública, administración pública, el régimen constitucional y legal, el secuestro, secuestro extorsivo, extorsión y proxenetismo.” De esta manera, queda perfectamente claro que esta ley regula únicamente la extinción de dominio por enriquecimiento ilícito, al consagrar la naturaleza, características, procedimiento y competencia, entre otros aspectos, de dicho proceso judicial.