

Sentencia C-904/11

CESION GRATUITA DE BIENES INMUEBLES FISCALES DE PROPIEDAD DE LAS ENTIDADES PUBLICAS DEL ORDEN NACIONAL-No viola los artículos 158 y 169 de la Constitución/BIENES FISCALES INMUEBLES CON VOCACION PARA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL RURAL- Procedencia de transferencia para la asignación de subsidios

PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE UNIDAD DE MATERIA DE LAS LEYES-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación/PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad temática, teleológica, causal, sistemática o consecuencial/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Respeto de potestad de configuración por legislador/INTERPRETACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carácter flexible del control constitucional

En la Sentencia C-400 de 2010 la Corte Constitucional hizo un recuento sistemático de su jurisprudencia en torno al principio constitucional de unidad de materia de las leyes. Tal como se puso de presente en esa sentencia, ha dicho la Corte que el principio de unidad de materia, que se desprende del artículo 158 de la Carta, según el cual “(t)odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, así como del artículo 169 ibídem, según el cual “(e)l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”, busca racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del producto final, es decir de la ley que finalmente llega a ser aprobada. Así, el referido principio obedece, por un lado, a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone “darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo”, y, por otro, al propósito de asegurar que, luego de expedida la ley, exista, para su cumplimiento, un mínimo de coherencia interna, que permita a los destinatarios de las normas identificarse como tales y conocer las obligaciones que de ella se derivan. Sobre el particular, la Corte ha señalado que el principio de unidad de materia pretende “asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y

también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere". La jurisprudencia ha precisado que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene. Ha estimado la Corte, también, que en respeto a la libertad de configuración del legislador, el estudio de la existencia de la conexidad en los aspectos mencionados no debe ser excesivamente rígido. En efecto, la jurisprudencia ha insistido en que la interpretación del principio de unidad de materia "no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley."

NORMA ACUSADA-Guarda relación de conexidad temática con el contenido de la ley de la que hace parte, así como una relación de conexidad causal y teleológica, con el objetivo de la ley en su versión más amplia

DEBATE PARLAMENTARIO-Es posible plantear criterios orientados a asegurar un mayor grado de consistencia temática o teleológica en proyectos, sin que una decisión en contrario repercuta necesariamente sobre el sentido del juicio que debe hacer la Corte en sede de control abstracto de normas

Referencia: expediente D - 8541

Asunto: Demanda de Inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley 708 del 29 de noviembre de 2001, "Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil once (2011)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en especial la prevista en el artículo 241, numeral 7º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Diego Alejandro Baracaldo Amaya presentó demanda de constitucionalidad contra el artículo 8º de la Ley 708 del 29 de noviembre de 2001, “Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones”.

Mediante Auto del 27 de mayo de 2011, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda de la referencia, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se ordenó comunicar la demanda al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran en el proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada. Además, se invitó al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Nacional y del Atlántico, para que, si lo consideran conveniente, intervengan dentro del proceso con el propósito de rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en

referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

La disposición parcialmente demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.632, de 1° de diciembre 2001, es la siguiente:

LEY 708 DE 2001

(Noviembre 29)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Por la cual se establecen normas relacionadas con el Subsidio Familiar para Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones.

DECRETA:

Artículo 8o. Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como de los órganos autónomos e independientes, que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, y además que no los requieran para el desarrollo de sus funciones, y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas conforme a sus necesidades, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, con excepción de aquellos ocupados ilegalmente antes del 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social, los cuales deberán ser cedidos a sus ocupantes, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 9a. 1 de 1989.

PARÁGRAFO 1o. A las transferencias de inmuebles referidas en el presente artículo, les será aplicable el procedimiento de enajenación previsto en el artículo 1º de la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. Exceptúanse del deber consagrado en el presente artículo a las sociedades de economía mixta y aquellos bienes de las entidades en liquidación que amparen los pasivos pensionales <sic>.

PARÁGRAFO 3o. Los bienes inmuebles fiscales que hagan parte de los planes de enajenación

onerosa a los que se refiere el presente artículo, podrán ser transferidos, previo avalúo, a título de aportes, de capital a sociedades comerciales o de economía mixta. Así mismo, las entidades territoriales, como pago de las deudas de orden territorial que recaigan sobre los inmuebles, podrán recibir aportes de capital en sociedades comerciales o de economía mixta.

I. LA DEMANDA

1. Disposiciones constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que el artículo 8º de la Ley 708 de 2001 infringe los artículos 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia.

3.2. Fundamentos de la demanda

Después de hacer un recuento de la jurisprudencia constitucional en torno al principio de unidad de materia y sobre las condiciones que deben cumplir las demandas que se presenten sobre el particular, el accionante presenta las razones por las cuales, en su criterio, la disposición acusada resulta contraria a dicho principio.

El demandante se refiere, en primer lugar, a la naturaleza, el alcance y la finalidad de la Ley 708 de 2001, de la que hace parte la disposición acusada.

En ese acápite hace alusión al Programa de Gestión de Activos, PROGA, según documento CONPES 3493 de 2007, el cual tiene como objetivo el desarrollo de un sistema de gestión eficiente de activos públicos, que maximice el retorno económico y social de los activos del Estado, para lo cual involucra a todas las entidades públicas, en la medida en que a todas les compete un manejo eficiente de sus activos. Observa que para ello se ha establecido un marco normativo dentro del cual las entidades públicas, incluyendo órganos autónomos, deben adelantar procesos de revisión de sus activos fijos, para, si es del caso, enajenarlos o transferirlos gratuitamente y, así mismo, efectuar reportes de los activos fijos inmobiliarios de su propiedad, con el fin de contar con una información centralizada, confiable y eficiente, que permita adoptar decisiones razonables y objetivas.

Expresa, a continuación, que la Ley 708 de 2001 se expidió en el contexto de los programas realizados al amparo de la Ley 3 de 1991, con el propósito de dinamizar el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social, para lo cual se dispuso que los lotes con vocación para la construcción de vivienda de interés social, de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, debían destinarse para la entrega de subsidios familiares de vivienda en especie. Así, dice, el propósito fundamental del proyecto fue centralizar en el INURBE, ahora FONVIVIENDA, los bienes inmuebles fiscales, pertenecientes a entidades nacionales, que tengan vocación para que en ellos se adelanten programas de vivienda de interés social. Añade que para ello, el programa de subsidio familiar de vivienda en especie pretende generar una política nacional vigente para VIS, en desarrollo de las leyes 3 de 1991, 708 de 2001 y 812 de 2003, así como de sus decretos reglamentarios, normas que buscan completar el subsidio en dinero que se le otorgue a las familias, aumentando así la cobertura de beneficiarios del Sistema Nacional de Vivienda.

En ese contexto, para el demandante es evidente la incongruencia del artículo 8º demandado, en cuanto en éste se establece la obligación de ceder unos inmuebles fiscales que carecen de vocación para vivienda de interés social, cuando el objeto propio de la ley, es, precisamente, adoptar medidas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social.

Pone de presente que esa discrepancia se hizo evidente durante el debate del proyecto en el Congreso, cuando en la Cámara de Representantes se aprobó retirar el artículo, precisamente, con la consideración de que el mismo rompía con la unidad de materia. Agrega que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 7 de diciembre de 2005, había advertido sobre el posible quebrantamiento del principio de unidad de materia en razón a que el artículo ahora demandado no tenía relación con el subsidio familiar para vivienda de interés social, que constituye el objeto propio de la ley.

Así, la argumentación básica del accionante se traduce en plantear que como quiera que la Ley 708 de 2001, tiene como objetivo establecer normas sobre subsidio familiar para VIS, y lo que se reglamenta en su artículo 8º es la autorización para la entrega a título gratuito de bienes que, precisamente, no tienen la vocación para adelantar en ellos programas de vivienda de interés social, es decir, un objetivo distinto al previsto en la ley, se afecta el

principio de unidad de materia.

Finalmente, advierte el demandante que el quebrantamiento del principio de unidad de materia constituye un vicio de fondo y no meramente formal, de conformidad con la doctrina y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Mediante escrito allegado oportunamente a esta Corporación, el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial intervino en el presente asunto con el propósito de defender la constitucionalidad del artículo 8° de la Ley 708 de 2001.

Expresa el interviniente que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte², el principio de unidad de materia busca impedir las incongruencias normativas en la ley, pero su aplicación no puede hacerse con criterio rígido, al punto que, sobrepasando su verdadera finalidad, termine por obstaculizar el trabajo legislativo. En ese contexto pone de presente que al evaluar una disposición a la luz del principio de unidad de materia, es necesario tener en cuenta las posibles relaciones de conexidad temática y causal que pueda tener con la ley de la que hace parte.

A partir de las anteriores consideraciones, aduce que la Ley 708 de 2001 tiene entre sus finalidades la de hacer eficiente el manejo de los inmuebles estatales, y que tanto la ley, como sus decretos reglamentarios, se han constituido en valiosas herramientas para la adquisición o enajenación de predios, con usos distintos al de la realización de programas de vivienda de interés social, con el fin de garantizar el saneamiento integral por parte de las entidades estatales.

Después de hacer unas consideraciones sobre el derecho a una vivienda digna, el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y las formas de otorgar el subsidio familiar de vivienda, el interviniente argumenta que es posible establecer una relación de conexidad teleológica entre la disposición acusada y el objetivo de promover el acceso a la vivienda digna, puesto que, anota, lo que busca el artículo 8° de la Ley 708 de 2001 es, justamente, que dentro de la transferencia de los bienes fiscales que sean cedidos a título gratuito a otras

entidades públicas, no se incluyan aquellos que tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social.

De este modo, en criterio del interviniente, con la norma demandada, el legislador busca proteger los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas de carácter no financiero que tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, de tal modo que sólo los que no tengan esa vocación quedan sujetos a la transferencia en ella prevista.

2. Universidad Nacional

Quien interviene en nombre de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia conceptúa que la Corte debe declarar la inexecutable del artículo 8º de la Ley 708 de 2001, por violación de los artículos 159 y 169 de la Constitución Política, que consagran el principio de unidad de materia en el contenido de las leyes.

Observa que, teniendo como referente los aspectos reseñados en la Sentencia C-400 de 2010, es posible advertir que en este caso no se presenta la conexidad temática definida como la vinculación objetiva y razonable entre la materia y el asunto general sobre el que versa una ley y la materia y el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular, toda vez que el objetivo fundamental de la Ley 708 de 2001 es impulsar el programa de subsidio de vivienda de interés social, determinando que los lotes de propiedad de las entidades públicas del orden nacional con carácter no financiero, con vocación para la construcción de vivienda se transfieran al INURBE para subsidios en especie y, por el contrario, el artículo 8º demandado, se ocupa de los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional que carezcan de vocación para la construcción de vivienda de interés social, previendo su transferencia a título gratuito a otras entidades públicas bajo las circunstancias allí detalladas. Agrega que si bien se puede predicar una relación semántica, es evidente que no existe una relación objetiva y razonable, pues son dos temas distintos, bienes inmuebles con destino a vivienda de interés social y los inmuebles que se regulan en la norma acusada, sin perjuicio que sea plausible su inclusión desde una perspectiva de conveniencia o práctica, desde el riguroso examen jurídico, no es viable concluir en la conexidad temática debido a que se incluyó una disposición ajena al

contenido mismo de la ley, contradiciéndose el principio de unidad de materia.

A juicio del interviniente, tampoco aparece la conexidad entre las razones de la expedición de la ley y las que dan lugar a cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley. Expresa que, en este caso, lo que se evidencia es que las razones que originaron la expedición de la ley difieren del sentido del artículo 8°3, circunstancia que se advirtió en el tránsito legislativo cuando se alertó sobre la posible ruptura de la unidad de materia, ya que el objetivo de la ley no tenía que ver con los inmuebles en general de las entidades públicas, sino con los que tuvieran vocación para la construcción de vivienda de interés social.

Respecto a la conexidad teleológica, expresa que resulta evidente que el propósito de la ley, observado de manera integral o sistemática, difiere de lo que regula el artículo demandado, pues tiene direcciones opuestas y, a pesar de la flexibilidad que se debe tener en cuenta al interpretar una ley, ello no logra desvirtuar la falta de identidad en el designio, razón por la cual el tema reclamaba una regulación legal independiente.

En síntesis, señala que de conformidad con las anteriores consideraciones, es posible coincidir con las pretensiones del accionante.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5206 del 6 de septiembre de 2011, solicitó a esta Corporación que declare la exequibilidad de la norma demandada.

El Ministerio Público soporta su solicitud en los siguientes argumentos:

En el artículo 8° de la Ley 708 de 2001 se establece un deber a cargo de las entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero y de los órganos autónomos e independientes, consistente en transferir a título gratuito a otras entidades públicas los bienes fiscales de su propiedad, siempre y cuando dichos bienes cumplan tres condiciones: (i) que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social; (ii) que su propietaria no los requiera para el desarrollo de sus funciones y; (iii) que no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa de la propietaria. Además de estas condiciones, se requiere que la entidad pública a la cual se transfiere el bien, tenga necesidad del mismo.

El actor centra su censura en la primera condición, es decir, en que los bienes no tengan vocación para la construcción de viviendas de interés social. Al contrastar esta condición con el título de la ley, que se refiere al subsidio familiar para viviendas de interés social, encuentra que dicha condición no corresponde a la materia de la ley y que, por lo tanto, se vulnera el principio de unidad de materia.

Expresa la Vista Fiscal que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 158 Superior, todo proyecto de ley debe tener un título que sea coherente con su contenido, por lo cual resulta inadmisibles que aparezca en éste algo que no se relacione con aquél. Añade que esta exigencia de coherencia, que se denomina principio de unidad de materia, busca preservar el principio democrático que debe regir la actividad legislativa, para evitar que contenidos o materias que no guardan una conexión causal, teleológica, temática o sistemática con la materia de la ley, medible de manera objetiva y razonable, se introduzcan de manera oportunista en su texto.

Prosigue señalando que el principio de unidad de materia debe ponderarse con el principio de libre configuración de la ley, aspecto en torno al cual anota que, entre otras, en las Sentencias C-786 de 2004, C-167 de 2008 y C-400 de 2010, la Corte Constitucional ha puesto de presente que la armonía entre esos dos extremos exige que el estudio de conexidad antedicha no sea en exceso rígido.

En ese contexto, observa que podría parecer, prima facie, como lo advierte el actor, que no hay conexidad entre el título de la ley y el contenido su artículo 8°, en la medida en que en el primero se alude a vivienda de interés social, mientras que en el segundo se establece, como condición para la transferencia de los bienes fiscales, que éstos no tengan vocación para la construcción de ese tipo de vivienda. No obstante, dice, es menester considerar que en el título de la ley se alude también a “otras disposiciones” y que, al examinar el contenido de la ley, se encuentra que si bien hay normas relativas a bienes fiscales con vocación para la construcción de viviendas de interés social, como es el caso del artículo 1°, también hay otras normas, como el artículo 8°, que se refieren a bienes fiscales sin dicha vocación. Concluye que ello es así, porque el propósito de la ley no se cumple sólo con la transferencia de bienes fiscales con vocación para la construcción de viviendas de interés social.

Así, expresa, si bien resulta evidente la relación de conexidad entre el título de la ley y la disposición que regula la transferencia de inmuebles con vocación para la construcción de vivienda de interés social, no puede afirmarse de manera categórica que no hay ninguna conexidad entre dicho título y la transferencia de bienes fiscales que no tengan tal vocación. Agrega que no se puede hacer esta afirmación, porque la ley, al regular la transferencia de bienes fiscales desaprovechados, brinda los medios necesarios para que las entidades públicas a las cuales se les transfieren dichos bienes, cumplan de manera adecuada con finalidades de bienestar general, entre otras, las relativas al subsidio familiar para vivienda de interés social.

Encuentra el Ministerio Público, en los anteriores términos, que sí existe conexidad objetiva y razonable, entre el objeto de la Ley 708 de 2011 y el artículo 8° de la misma ley, que pretende el cumplimiento de los fines estatales, procurando un adecuado manejo del patrimonio público en procura del bienestar colectivo, dentro del cual se encuentra el acceso a la vivienda de interés social.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda de la referencia.

2. La materia sometida a examen

Para el demandante la disposición acusada resulta contraria al principio de unidad de materia que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, por cuanto, al paso que la Ley 708 de 2001, tal como se desprende de su título y de su contenido, se orienta a regular aspectos relacionados con el subsidio familiar para vivienda de interés social, en el artículo demandado se dispone la entrega, a título gratuito, de unos inmuebles fiscales que carecen de vocación para proyectos de vivienda de interés social.

Quien interviene por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en apreciación en la que coincide la Vista Fiscal, se opone a las pretensiones de la demanda señalando que es posible establecer elementos de conexidad temática y causal entre la disposición acusada y la ley dentro de la cual se inserta, la cual tiene entre sus objetivos el de promover un uso más eficiente de los inmuebles fiscales, finalidad a la que responde la

regulación que se acusa.

Por el contrario, quien interviene por la Universidad Nacional de Colombia considera que debe declararse la inexecutable de la disposición acusada, en la medida en que no se aprecia la existencia de conexidad temática o causal entre su contenido y el propio de la ley de la que hace parte, ni se observa que exista correspondencia entre lo que allí se regula y el título de la ley.

De este modo, el problema jurídico que debe resolver la Corte se reduce a establecer si el artículo 8º de la Ley 708 de 2001 carece de una relación de conexidad temática, causal o teleológica con la materia propia de dicha ley, caso en el cual resultaría contrario al principio de unidad de materia.

Para ello la Corte hará un recuento en torno a la jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia, para luego, a la luz de los parámetros que de allí surgen, examinar el cargo planteado.

3. El principio de unidad de materia

En la Sentencia C-400 de 2010 la Corte Constitucional hizo un recuento sistemático de su jurisprudencia en torno al principio constitucional de unidad de materia de las leyes.

Tal como se puso de presente en esa sentencia, ha dicho la Corte que el principio de unidad de materia, que se desprende del artículo 158 de la Carta, según el cual “(t)odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, así como del artículo 169 ibídem, según el cual “(e)l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”, busca racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del producto final, es decir de la ley que finalmente llega a ser aprobada.⁴

Así, el referido principio obedece, por un lado, a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone “darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo”⁵, y, por otro, al propósito de asegurar que, luego de

expedida la ley, exista, para su cumplimiento, un mínimo de coherencia interna, que permita a los destinatarios de las normas identificarse como tales y conocer las obligaciones que de ella se derivan.⁶

Sobre el particular, la Corte ha señalado que el principio de unidad de materia pretende “asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”⁷.

La jurisprudencia ha precisado que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene. ⁸

Ha estimado la Corte, también, que en respeto a la libertad de configuración del legislador, el estudio de la existencia de la conexidad en los aspectos mencionados no debe ser excesivamente rígido⁹. En efecto, la jurisprudencia ha insistido en que la interpretación del principio de unidad de materia “no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.”¹⁰

Así pues, la Corte ha resaltado el carácter flexible del control de constitucionalidad que debe ejercerse cuando se trata de verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En

este sentido, por ejemplo, ha vertido los siguientes conceptos:

“(…) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”.¹¹ (Negrillas y subrayas fuera del original)

Y en el mismo orden de ideas, la jurisprudencia ha insistido en que:

“... para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que “no se relacionen” los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecucional ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no

guarda relación alguna con el tema de la ley¹²”.¹³ (Negrillas y subrayas fuera del original)

En el mismo sentido, en la Sentencia C-1067 de 2008 se expresó que la necesidad de respetar el principio de unidad de materia no implica una camisa de fuerza para el legislador y que la interpretación de dicho principio no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Puntualizó la Corte en esa sentencia que “[s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.”

En la aludida Sentencia C-400 de 2010, la Corte reseñó los criterios aplicables para determinar cuándo puede afirmarse la presencia de conexidad temática o de conexidad causal entre las disposiciones de una ley y la materia propia de la misma. Así, dijo la Corte¹⁴, la conexidad temática puede definirse como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. Agregó que, de acuerdo con la jurisprudencia, la unidad temática, vista desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable¹⁵. La multiplicidad temática en una ley puede obedecer a la naturaleza misma de los asuntos objeto de regulación, que presentan distintas facetas que el legislador, desde el principio, aborda en un solo estatuto. También puede ocurrir que dicha multiplicidad resulte del debate legislativo, cuando en un proyecto de ley se advierte que la materia regulada se relaciona con asuntos que, no obstante que no estaban inicialmente incluidos en el proyecto, tienen una relación temática de conexidad con el mismo, y se considere oportuno regularlos de manera conjunta.

En cuanto a la conexidad causal entre una ley y cada una de sus disposiciones, expresó la Corte que la misma puede ser definida como la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición

de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.¹⁶

Por su parte, dijo la Corte, la conexidad teleológica consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.¹⁷

En relación con la conexidad sistemática la Corte ha dicho que la misma se presenta cuando "... todo el conjunto de reglas o de principios recogidos en un estatuto determinado, en este caso en una ley de la República, tiene alguna relación entre sí, o está enlazado de alguna manera, de forma que globalmente considerado contribuye a regular armoniosamente un mismo asunto o materia. En tal virtud, este conjunto de reglas y principios presenta una integralidad temática y una coherencia interna, que facilitan a los ciudadanos conocer sus obligaciones jurídicas de manera ordenada, y por ello garantiza su seguridad jurídica."¹⁸

De este modo, cuando se acusa una determinada disposición por infracción del principio de unidad de materia, el análisis que efectúe la Corte debe estar orientado a establecer si, dentro de una aproximación flexible que sea deferente con el legislador democrático, es posible establecer, de una manera objetiva y razonable, algún tipo de relación de conexidad temática, causal, teleológica o sistemática, entre la disposición acusada y el cuerpo normativo del que hace parte.

4. Análisis del caso concreto

En principio, la Ley 708 de 2001, tal como se desprende de su contenido, de su título y de los antecedentes normativos, tenía por objeto permitir que, de manera expedita, se hiciese entrega, en calidad de subsidio en especie, de los terrenos de las entidades públicas del orden nacional con vocación para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, en el marco de una política orientada a hacer frente al déficit de vivienda urbana para la población más necesitada y al déficit de terrenos urbanizables en las ciudades.¹⁹ Parecería claro, también en principio, que a esa finalidad es ajena la regulación relativa a la transferencia entre entidades públicas de inmuebles ociosos para fines distintos de los de adelantar proyectos de vivienda de interés social.

No obstante lo anterior, a partir de los antecedentes del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la Ley 708 de 2001, es posible establecer que durante el trámite legislativo, e, incluso, desde la ponencia para primer debate en las comisiones terceras conjuntas de Senado y Cámara, los legisladores plantearon la necesidad de hacer algunos ajustes y ciertas adiciones al proyecto, entre ellas, por ejemplo, la que tiene que ver con la posibilidad de que, también, los bienes fiscales inmuebles con vocación para vivienda de interés social rural, sean transferidos a la entidad que determine el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para proceder a la asignación de subsidios para vivienda de interés social rural, y que finalmente se incorporó como artículo 7º de la Ley 708 de 2001.

Una de tales adiciones fue, precisamente, la que finalmente fue aprobada como artículo 8º de la Ley y que ahora se ha demandado y conforme a la cual las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que sean titulares de bienes inmuebles fiscales que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social y que no requieran para el desarrollo de sus funciones, ni se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas. No obstante que, ciertamente, esa regulación no se inscribe dentro del propósito general de la ley, que, como se ha visto, estaba orientada a propiciar herramientas para hacer frente al déficit de vivienda de interés social en las ciudades, advierte la Corte que, razonablemente, es posible establecer una relación de conexidad temática entre la decisión de disponer la transferencia de determinados inmuebles fiscales con destino a programas de vivienda de interés social y una regulación más amplia, que, en hipótesis similar, referida a inmuebles fiscales que las respectivas entidades no requieran para el desarrollo de sus funciones, disponga su transferencia a título gratuito a otras entidades públicas que si los necesiten, en eventos distintos de aquellos orientados hacia programas de vivienda de interés social.

En ese contexto, cabe observar que durante el tránsito legislativo se dispuso, también, la modificación del título de la ley, para incluir la expresión “y se dictan otras disposiciones”, la cual, si bien no puede tomarse como instrumento para que, desconociendo el mandato del artículo 169 de la Constitución, se introduzcan a su amparo regulaciones sobre multiplicidad de materias ajenas al sentido del proyecto, tal como se describe en su título, sí es expresión de la decisión en este caso, de dar cabida a regulaciones que fuesen compatibles con una acepción ampliada de los objetivos de la ley, que, al adoptar unas previsiones

específicamente orientadas a hacer frente al problema de vivienda, en razón de la conexidad temática que se ha observado, regule también aspectos que tienen que ver con la racionalización en general en el uso de los inmuebles fiscales.

De hecho, advierte la Corte que, en estricto sentido, el título del proyecto se formuló con cierto grado de ambigüedad, dado que su objeto propio, más que a la regulación de aspectos del subsidio familiar para vivienda de interés social, que ciertamente estaban incluidos en la iniciativa, se orientaba a disponer la entrega de los inmuebles fiscales que tuviesen vocación para la construcción de vivienda de interés social, a las entidades encargadas de los programas respectivos. En ese sentido, en la exposición de motivos, en el contexto de la necesidad de impulsar una política de vivienda de interés social, se expresó que "... el Estado no puede convertirse en un gran terrateniente y, a la vez, ser garante de los derechos de los particulares y promotor de la prosperidad general; por ello, no se justifica que las entidades públicas sean propietarias de lotes de terreno con vocación para vivienda de interés social que no son desarrollados para hacer frente a la emergencia del aumento del déficit habitacional." Se agrega en ese documento que "[d]ichos predios, como los llamados 'lotes de engorde', presionan el aumento de los precios de la tierra urbana, ante la escasez de otros inmuebles con la misma vocación." Y que "[e]s necesario entonces que el Estado, a través de las tres Ramas del Poder Público asuma un papel protagónico pero responsable, de manera que estos terrenos improductivos, se entreguen a los colombianos más pobres, como un aporte estatal para dar sustrato real al derecho a la vivienda." En ese escenario, en el cual, dentro del objetivo más amplio de regular aspectos relacionados con el subsidio de vivienda de interés social, se advierte el propósito específico de atender a la racionalización en el uso de los inmuebles fiscales para apoyar las políticas estatales en ese campo, parece razonable la decisión de ampliar ese objetivo de racionalización a otros inmuebles que, si bien no tienen vocación para vivienda de interés social, y por tanto no se inscriben en el contexto general de la ley, sí permanecen ociosos en las entidades titulares de los mismos y sin cumplir, por consiguiente, con la función social que es inherente a la propiedad.

No se advierte que el artículo acusado, que, como se ha dicho, no se encontraba en el proyecto inicial presentado por el gobierno, pero que se introdujo desde la ponencia para primer debate en las comisiones conjuntas de ambas cámaras, resulte ajeno a la materia

propia del proyecto original, el cual, si bien, no como principal, sí tiene un propósito de racionalización del uso de los inmuebles fiscales, concebido, en principio, con relación a los inmuebles con vocación para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, pero que el legislador estimó oportuno ampliarlo a los demás inmuebles que permanecieran ociosos en las entidades estatales.

En efecto, en la ponencia para primer debate se señaló que “[l]a agresiva propuesta contenida en el proyecto de ley respecto del cual rendimos hoy ponencia favorable, constituye un audaz mecanismo para optimizar la utilización de los bienes fiscales inmuebles de todas las entidades estatales, de manera que, entre todos, atendamos la emergencia que supone la atención del déficit habitacional en nuestro país. // Todos los sistemas económicos, por perfecto que sea el modelo utilizado, deben partir de una premisa: la escasez de recursos. Esta premisa aparece con mayor nitidez en el caso de la tierra urbana. Como lo señaló el gobierno en la exposición de motivos que acompaña el proyecto de ley, la tierra urbana es un bien escaso e irreproducible (sic), por ello debe ser el principal objeto de la acción estatal, cuando se pretende garantizar el cumplimiento del deber de promover el acceso a soluciones de vivienda dignas. // Carece de sentido que las entidades públicas sean propietarias de terrenos que permanecen durante mucho tiempo ‘congelados’, impulsando al alza el precio de la tierra urbanizable e impidiendo el acceso a ella, de los sectores menos favorecidos económicamente.” A partir de las anteriores consideraciones se rindió ponencia positiva frente a la propuesta contenida en el proyecto de ley pero se propusieron algunas modificaciones, entre las cuales estaba la que se convirtió en la disposición hoy demandada, en relación con la cual se expresó: “Toda vez que existen otros bienes inmuebles fiscales que, no teniendo vocación para vivienda de interés social, no son requeridos para el desarrollo del objeto de determinadas entidades, se establece que éstos deberán cederlo a otras que sí lo requieran. La excepción a esta regla está constituida por los bienes fiscales ocupados ilegalmente con anterioridad al 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social que, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, deben ser cedidos a título gratuito a sus ocupantes.”

De este modo, advierte la Corte que la disposición acusada guarda una relación de conexidad temática con el contenido de la ley de la que hace parte, así como una relación de conexidad causal y teleológica, con el objetivo de la ley, en su versión más amplia, tal como se ha dejado asentado, razón por la cual la demanda presentada en relación con la infracción del

principio de unidad de materia no está llamada a prosperar.

No sobra observar que si bien, tal como se expresa por el demandante, en el curso del debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, se presentó una discusión en torno a una eventual falta de conexidad entre el artículo ahora demandado y la materia propia de la ley y que, incluso, se aprobó una proposición orientada a su eliminación, tal discusión es propia del debate parlamentario, dentro del cual es posible plantear criterios orientados a asegurar un mayor grado de consistencia temática o teleológica en los proyectos, sin que una decisión en contrario repercuta necesariamente sobre el sentido del juicio que debe hacer la Corte en sede de control abstracto de normas.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar la EXEQUIBILIDAD, por el cargo analizado, del artículo 8º de la Ley 708 de 2001.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Ausente en comisión

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver entre otras, las Sentencias C-531 de 1995 y C-006 de 2001.

2 Cita la Sentencia C-214 de 2007

3 Tal como lo advirtió la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicado No. 1613^a, del 7 de diciembre de 2005.

4 Cf. Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver también la Sentencia C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

5 Ver íbidem

6 Cfr. ibídem

7 Sentencia C-714 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

8 Cfr. Sentencia C-786 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 Ibídem

11 Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en una ley (Ley 510/99) cuyo objeto son disposiciones para el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores, una norma (parágrafo 3º, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148, Ley 446/98), con el fin de extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales.). Esta jurisprudencia ya había sido reiterada en la sentencia C-540/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuáles son las partes que no tienen relación alguna con la materia central de la ley.)

12 El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita “la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos”, tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón. Sentencia C-714 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

13 Sentencia C-1025 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa

14 Cfr. Sentencia C-400 de 2010

15 Cfr. Sentencias C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

16 Cfr. Sentencia C-400 de 2010

17 Ibid.

18 Sentencia C-1067 de 2008

19 Ver la exposición de motivos al Proyecto de Ley 061 de 2001. Gaceta del Congreso No. — de 2001

