



**Universidad
de Cartagena**
Fundada en 1827

Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional



Cartagena D.T y C., 8 de noviembre de 2016

Doctora
MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General
CORTE CONSTITUCIONAL

Radicado	D-11705
Demandantes	Javier Alberto Cárdenas Guzmán
Demandado	Ley 1796 del 2016, artículo 13
Magistrado Ponente	Alberto Rojas Ríos

REF: EXP. D- 11705. Acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 1796 del 2016, artículo 13

Atendiendo la solicitud de la Corte Constitucional, mediante oficio No. 3337 fecha 18 de Octubre de 2016, y por instrucciones del Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, Dr. YEZID CARRILLO DE LA ROSA, me dirijo ante la Honorable Magistratura, en calidad de miembro del Grupo de Acciones Constitucionales de la misma Universidad para efectos de proceder a rendir concepto sobre la constitucionalidad o no de la norma acusada en la acción pública de inconstitucionalidad de la referencia, presentada por el ciudadano Javier Alberto Cárdenas Guzmán.

Para efectos de analizar los cargos formulados por el demandante y admitidos por la Corte Constitucional, es importante plantear el siguiente problema jurídico para el caso específico: ¿Desconoce el artículo 13 de la ley 1796 de 2016 los principios de unidad de materia y consecutividad?

Para efectos de dar respuesta al problema jurídico planteado es oportuno precisar lo siguiente: 1. Los alcances del principio de unidad de materia en la Constitución Nacional Colombiana 2. Principio de unidad de materia en comisiones accidentales 3. Los alcances del principio de consecutividad en la Constitución de 1991 4. El artículo 13 de la ley 1796 de 2016 frente a los principios de unidad de materia y consecutividad. 5. Análisis del caso concreto.

i. Los alcances del principio de unidad de materia en la Constitución Nacional Colombiana

En este punto analizaremos los alcances del principio de unidad de materia en la Constitución de 1991 para efectos de analizar y precisar los elementos de este principio constitución y así poder comparar estos presupuestos frente al artículo 13 de la ley 1796 de 2016.

El principio de unidad de materia tal como de manera clara lo explica el demandante en su demanda se encuentra consagrado en el artículo 158 de la CN, y señala lo siguiente

“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.”

Lo anterior es necesario toda vez que para darle sentido y coherencia a la interpretación sistemática que se haga de las normas estas deben estar encaminadas a cumplir unos mismos objetivos, pero tiene una explicación aún más práctica, y es para no afectar en normal desarrollo de los debates sobre los proyectos de ley, es decir, los congresistas deben ir preparados para discutir con conocimientos sobre los asuntos que previamente se haya acordado.



Universidad
de Cartagena
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha dicho que *“la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad”*¹

Sobre este punto, la Corte Constitucional señaló que:

*“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”*². Es decir, solo por este primer punto la norma debería declararse inexequible en los propios términos de la corporación, puesto que contraría lo previsto en la constitución sobre el procedimiento y contenido de los proyectos de ley y la subsiguiente ley.

De igual forma, la Corte Constitucional en reciente jurisprudencia sobre el principio estudiado señaló que el principio de unidad de materia *“(…) no se trata de “un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado” sino “una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado.”* Impide entonces que se incluyan disposiciones extrañas al objeto general de la ley y, en esa medida, asegura (i) que la deliberación legislativa se surta adecuadamente, respetando el principio democrático (art. 3) y (ii) que la aprobación de leyes resulte ordenada a fin de que los ciudadanos y las autoridades puedan conocer las normas que rigen su comportamiento, asegurando así la vigencia del Estado de Derecho (arts. 1 y 6) y el principio de publicidad (art. 209)³.

Ahora bien, se debe precisar que para la Corte Constitucional la *conexidad* como criterio exige que *“entre la materia dominante de la ley y cada una de sus disposiciones exista una conexidad objetiva y razonable de naturaleza, temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática.* En ese sentido *“el vínculo o relación puede darse en función de (...) (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática”*⁴.

En síntesis, el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto por dos etapas. En la primera de ellas se define *“el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada procediendo, seguidamente, a determinar si entre dicha materia y las disposiciones que se acusan o examinan existe alguno de tales vínculos.* Este juicio, ha insistido la jurisprudencia, no puede ser extremadamente rígido pues se afectaría gravemente el principio democrático. De acuerdo con ello, la violación del artículo 158 solo ocurriría cuando las normas *“resulten ajenas a la materia regulada.* Así mismo,

¹ Sentencia C-133/2012

² Sentencia C-025/1993

³ Sentencia C-016/2016

⁴ Sentencia C-204/16



**Universidad
de Cartagena**
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

ha establecido esta Corte que la unidad de materia no implica que la ley en sí misma, solo pueda referirse a un mismo o único tema.

En este sentido, en sentencia C-133 de 2012, la Corte estableció que: “(...) la expresión “materia”, a que hace referencia el artículo 158 superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que *“permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”*. Ello, sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, esto es, que se incluyan en el texto legal medidas que no apunten a un mismo fin; aspecto éste que, en todo caso, no tiene por qué comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para “determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían”. Sobre este punto podemos concluir que: (i) el principio de unidad de materia exige que todas las disposiciones de una ley guarden conexidad con la materia principal de la misma; (ii) para efectos de establecer el cumplimiento del principio de unidad de materia, debe acudirse a una interpretación razonable y proporcional, de forma tal que se pueda evidenciar si entre las disposiciones de la ley existe conexidad; (iii) se ha identificado que existe conexidad si se verifica cualquiera de los siguientes tipos de conexidad: causal, teleológica, temática o sistémica; y (iv) la jurisprudencia sugiere que se debe dar una aplicación a la metodología no tan estricta, de forma que, se pondere el principio de configuración legislativa.

ii. Principio de unidad de materia en comisiones accidentales de conciliación

En este punto se analiza el principio de unidad de materia frente a las comisiones accidentales de conciliación. Lo anterior para efectos de fijar los límites de la comisión accidental de conciliación. El funcionamiento y la integración de las comisiones de conciliación se encuentra regulado en los artículos 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992- Reglamento del Congreso de la República-, de la siguiente manera: a) Su integración corresponde a los presidentes de las Cámaras con el fin de superar discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto; b) Preferencialmente deben integrarse por miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias; c) Deben preparar el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus presidentes; d) En el informe que rindan a las plenarias deben expresar las razones acerca del proyecto controvertido a fin de adoptarse por las corporaciones la decisión final y, e) Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley.

La función de las comisiones accidentales de conciliación consiste, entonces, en superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, entendidas éstas como las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas. De allí que para facilitar y lograr su cometido, la ley haya dispuesto que estas comisiones deban estar integradas por quienes participaron en la discusión de los proyectos, sus autores y ponentes, así como quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias, pues son justamente estos miembros del congreso quienes tienen un mejor conocimiento de la materia debatida y exactamente de los puntos que son objeto de discrepancia. Y es ese entendimiento que tienen los congresistas que integran esta comisión, por haber participado activamente en el debate, lo que les permite con mayor efectividad lograr hacer una propuesta orientada realmente a conciliar las divergencias entre las cámaras.



Universidad
de Cartagena
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

Sobre este punto la Corte Constitucional ha señalado que la facultad de las comisiones accidentales para conciliar textos divergentes las autoriza no sólo para modificar su contenido, sino incluso para crear textos nuevos si de esta forma se logran superar las diferencias. Al respecto, en Sentencia C-1488 de 2000, se sentaron los siguientes criterios:

“...la conformación de estas comisiones tiene como presupuesto principal que, en relación con un proyecto de ley específico, se presenten *divergencias, discrepancias* entre el texto aprobado en una y otra Cámara, artículo 161 de la Constitución. Divergencias o discrepancias producto natural de la facultad que se reconoce a cada una de las Cámaras, de introducir las modificaciones, las adiciones o supresiones que se juzguen necesarias, a efectos de que el proceso legislativo realmente sea democrático, producto del pluralismo que se encarna en el órgano legislativo.

“En este sentido, tenemos que si un proyecto de ley puede ser reformado en una y otra Cámara, se presentarán, en la mayoría de los casos, textos que no serán coincidentes al final del proceso legislativo y, como tal, carentes de uno de los requisitos constitucionales esenciales para que puedan ser tenidos como ley: *aprobación en los cuatro debates reglamentarios*. Contingencia ésta que viene a subsanarse con la conformación de la comisión accidental de que trata el artículo 161 de la Constitución, que tendrá la función de preparar un texto que concilie las divergencias que presentan los proyectos aprobados por las plenarias, y que permita la aceptación de un texto único, para que se entienda cumplido el requisito en mención y pueda así concluirse ágilmente el trámite de aprobación de las leyes. Esto, a diferencia de lo que sucedía en el régimen constitucional anterior, en donde la jurisprudencia constitucional exigía que los proyectos de ley durante los cuatro debates guardaran identidad (artículo 81 de la Constitución de 1886), pues no se autorizaba a las plenarias introducir modificaciones a los proyectos de ley ni la existencia de comisiones de conciliación, como sí lo hizo el Constituyente de 1991.

“Dentro de este contexto, la competencia de la comisión accidental, es de conciliación entre textos divergentes, lo que la faculta para introducir modificaciones a los textos discordantes y crear, si es del caso, textos nuevos, si con ello se logran superar la divergencia. Sobre el particular, se ha dicho “...las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando obtengan la aprobación de las Plenarias de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad...” (sentencia C-282 de 1995). (Bastardilla original. Subrayas fuera de texto)

De lo anterior se concluye que las comisiones accidentales de conciliación están autorizadas para superar las diferencias que se presenten en los proyectos de ley aprobados válidamente por las plenarias de las corporaciones legislativas, estando habilitadas para modificar e inclusive adoptar textos nuevos siempre y cuando se encuentren vinculados con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente y no impliquen su modificación sustancial. Por consiguiente, si las propuestas de dicha comisión, aun tratándose de textos nuevos, guardan conexidad temática con los textos aprobados por las cámaras, y por ende no alteran su sentido y finalidad, el texto correspondiente no estará viciado de inconstitucionalidad.

iii. Los alcances del principio de consecutividad en la Constitución de 1991

En este punto se estudia los alcances del principio de consecutividad en la Constitución de 1991. Lo anterior para efectos de precisar las facultades de las cámaras de introducir modificaciones, supresiones o adiciones a los proyectos de ley. Este principio rige la actividad legislativa y le impone al legislador, a raíz de lo establecido en



**Universidad
de Cartagena**
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

el artículo 157 de la Constitución Política, que impone que los proyectos de ley sean discutidos en los 4 debates establecidos para ello, al respecto esta corporación ha decidido que “En virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarios de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración” pero esta tampoco es absoluta puesto que existe un principio de identidad flexible que le permite a el legislativo hacer las modificaciones necesarias para ajustar la norma según lo discutido en los debates, pero estas modificaciones deben ser necesarias, ajustadas al sentido del texto normativo general, conexos al mismo y pertinentes.

La posibilidad de introducir artículos nuevos a los proyectos de ley en curso durante el segundo debate parlamentario es reconocida por las normas constitucionales que se refieren de manera general al proceso de aprobación de las leyes, así como por aquellas otras, también generales, contenidas en el Reglamento del Congreso. El artículo 160 de la Constitución y el 178 de la Ley 5ª de 1992, permiten que, durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene. La razón de ser de esta facultad que se reconoce a las plenarios de las cámaras legislativas obedece a la idea acogida por el constituyente según la cual la formación de la ley debe estar abierta a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarios de cámaras congresionales. Adicionalmente, la necesidad de flexibilizar el trámite a fin de que el principio democrático se haga efectivo al ejercer la actividad legislativa, condujo al constituyente a diseñar un procedimiento para la expedición de las leyes más ágil que el previsto en el régimen constitucional anterior⁵.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional señaló que El principio de identidad garantiza que los cambios introducidos por las plenarios en segundo debate guarden relación con los temas discutidos y aprobados en primer debate. Al respecto, esta Corporación ha expresado que el principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias, siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación. Ha resaltado igualmente que la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo. En esos términos, no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución⁶.

La Constitución y el Reglamento del Congreso permiten modificar o adicionar un proyecto de ley en el segundo debate en cada cámara legislativa, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene, siempre y cuando la modificación o adición verse sobre temas tratados y aprobados en primer debate; en cualquier caso, las modificaciones o adiciones deben guardar relación estrecha con el contenido general del proyecto, es decir debe respetarse estrictamente el principio de unidad de materia⁷.

⁵ Sentencia C-305-04

⁶ Sentencia C-669-04

⁷ Sentencia C-308-07



**Universidad
de Cartagena**
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

iv. Caso Concreto

Frente al problema jurídico planteado, esto es, ¿Desconoce el artículo 13 de la ley 1796 de 2016 los principios de unidad de materia y consecutividad?, se debe señalar que tal disposición es contraria a la Constitución Nacional por desconocimiento de los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, por cuanto el contenido del artículo 13 fue adicionado en tercer debate, lo cual es contrario a lo señalado al principio de consecutividad e identidad flexible. Así mismo, consideramos que la norma adicionada en tercer debate no guarda unidad temática frente al proyecto de ley presentado, en tal sentido

CONCLUSIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena considera que la norma acusada resulta **INCONSTITUCIONAL**, y por tanto debe **declararse la inexequibilidad** de acuerdo a las consideraciones expuestas anteriormente.

Con el debido respeto, de los Honorables Magistrados,

Milton José Pereira Blanco

Profesor de Filosofía del Derecho y Teorías de la Argumentación Jurídica
Miembro del Grupo de Acciones Constitucionales
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Cartagena