

# *Delimitación jurisprudencial del principio constitucional de unidad de materia legislativa\**



**Manuel Alberto Restrepo-Medina\*\***

Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia

Fecha de recepción: 2 de marzo de 2009

Fecha de aceptación: 20 de agosto de 2009

## **RESUMEN**

El principio de unidad de materia legislativa es uno de los ejes fundamentales del proceso de formación de la ley, y su observancia constituye un parámetro para la determinación jurisdiccional de la validez jurídica, en la medida en que, de una parte, se verifique la existencia de coherencia y armonía en el producto normativo por la conexidad entre sus partes, y de otra parte, a partir del cumplimiento de ese mínimo, se respete la libertad de configuración del Congreso en razón de la legitimidad democrática de la cual está investido para ejercer su función legislativa.

**Palabras clave:** unidad de materia, conexidad, principio democrático, control constitucional.

Para citar este artículo: Restrepo-Medina, Manuel Alberto, "Delimitación jurisprudencial del principio constitucional de unidad de materia legislativa", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2009, 11, (2), pp. 203-227.



\* El presente artículo hace parte del desarrollo de un proyecto de investigación sobre el proceso legislativo colombiano, que se adelanta dentro del componente de Desarrollo Institucional de la línea de Tendencias y Perspectivas del Derecho Administrativo, del Grupo de Investigación en Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

\*\* Ph.D. en Derecho, Magíster en Derecho Administrativo, D.E.A. en Derecho Procesal, Magíster en Estudios Políticos, Especialista en Legislación Financiera, Abogado. Profesor titular de carrera académica y director de estudios de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: marestre@urosario.edu.co

# *Jurisprudential Limitations on the Constitutional Principle of Unity of Legislative Matter*

## **ABSTRACT**

The principle of unity of legislative matter is one of the fundamental axes in the process of formation of law. Its observance constitutes a parameter for the jurisdictional determination of juridical validity. Firstly, it verifies the coherence and harmony in the legislative product through the connection of its parts; secondly, following from its compliance with this minimum, it respects the Configuration of Congress due to the democratic legitimacy which is invested in the exercise of this legislative function.

**Key words:** Unity of legislative matter, linkage, democratic principle, constitutional control.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El proceso de formación de la ley está enmarcado por un conjunto de reglas constitucionales y orgánicas, cuyo cumplimiento condiciona su validez jurídica, y cuya existencia y observancia garantiza el respeto por el principio democrático. Tales reglas se refieren, entre otros tópicos, a la iniciativa para la presentación de los proyectos de ley, a la designación de los ponentes y la elaboración, presentación y discusión de los informes de ponencia, a la conformación de quórum y mayorías para debatir y votar los proyectos de ley y a la sanción u objeción presidenciales de las iniciativas aprobadas por ambas cámaras.

Uno de los temas que más atención ha merecido por parte de la jurisprudencia constitucional en relación con el proceso de formación de la ley ha sido el de la unidad de materia, en la medida en que garantiza el equilibrio entre la coherencia de la producción normativa emanada del Congreso de la República y el respeto por la libertad de configuración del ordenamiento jurídico que le asiste a este último en función de su legitimidad democrática.

La Corte Constitucional ha tenido oportunidad de referirse en decenas de sentencias a la aplicación de este principio, perfilando

una doctrina cimentada en la reiteración de sus precedentes, sin que hasta la fecha se hubiera efectuado una revisión de su producción que sistematizara la estructuración de todas las categorías elaboradas y desarrolladas en esas providencias.

De acuerdo con lo anterior, el objeto del presente artículo consiste en mostrar los resultados de la investigación adelantada sobre la jurisprudencia constitucional, que permitió identificar las categorías analíticas para el control constitucional del principio de unidad de materia sobre las leyes demandadas por su incumplimiento y sobre los proyectos de ley objetados por su inobservancia.

En ese sentido, el artículo aborda los siguientes aspectos: concepto de unidad de materia, alcance del término *materia*, propósito del principio, la conexidad como límite y garantía del principio democrático, correspondencia entre el título de la ley y su contenido, alcance del control constitucional del principio, criterio de su ponderación constitucional y aspectos particulares en la aplicación del principio.

Teniendo en cuenta que el objeto de la investigación de la cual el presente artículo constituye un avance está centrado en las precisiones realizadas por parte de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de las reglas del proceso legislativo colombiano, de manera que aquella se circunscribe a la revisión y sistematización de los pronunciamientos del tribunal constitucional, se excluyen de consideración las referencias doctrinales que sobre la materia observada pudieran haberse efectuado en orden a la interpretación del alcance de las reglas constitucionales y reglamentarias.

## 2. CONCEPTO DE UNIDAD DE MATERIA

La Corte Constitucional<sup>1</sup> presenta el concepto de unidad de materia legislativa a partir de la integración de los preceptos constitucionales previstos en los artículos 158 y 169, de la siguiente manera:

Según lo prescribe el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta previsión, interpretada en



<sup>1</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-657/00 de junio 8 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Reiterada, entre otras muchas, en las sentencias C-309/02 de abril 30 de 2002, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-233/03 de marzo 18 de 2003, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-786/04 de abril 18 de 2004, ponente Marco Gerardo Monroy Cabra; C-188/06 de marzo 15 de 2006, ponente Rodrigo Escobar Gil.

armonía con aquella que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material (C.P. art. 169), conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa.

El artículo 158 de la Constitución, reiterado por el 148 de la Ley 5.<sup>a</sup> de 1992, contiene un precepto análogo al que recogía el artículo 77 de la Constitución anterior, en la versión introducida por el artículo 12 del Acto Legislativo No. 1 de 1968.<sup>2</sup> Ordena la norma constitucional que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella, y faculta al presidente de la respectiva comisión para rechazar las iniciativas que no se avengan con este precepto, aunque sus decisiones en tal sentido son apelables ante la misma comisión.

En tal virtud, el principio de unidad de materia genera implicaciones en el desenvolvimiento del proceso legislativo, ya que tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley, y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas, pues ellos deben estar identificados por el tratamiento de la materia que es objeto de regulación.<sup>3</sup>

La Corte<sup>4</sup> destaca que el principio de unidad de materia es en primer término un asunto de pertinencia legislativa, lo cual significa que por mandato constitucional el articulado de toda ley debe conformar un cuerpo normativo organizado de manera coherente y finalística, bajo el entendido de que debe hallarse referido a uno o varios temas que en su conjunto resulten claramente necesarios al tratamiento de actos, hechos o circunstancias que informan una materia del resorte del Congreso de la República.<sup>5</sup>



<sup>2</sup> La Corte Suprema de Justicia, a través de la Sentencia No. 23 del 17 de mayo de 1976, a propósito del estudio hecho al artículo 77 de la Constitución Política de 1886, señaló sobre el particular lo siguiente: “La razón de ser del artículo 77, fue la de buscar una sistematización racional en la tarea legislativa, a fin de impedir que mediante inserciones, muchas veces repentinas, anónimas, o inoportunas, se establecieran sorpresas legislativas, reglamentaciones inconsultas o normas que no habían sufrido el trámite regular del proyecto original”.

<sup>3</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-501/01 de mayo 15 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en las sentencias C-540/01 de mayo 22 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-778/01 de julio 25 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería; C-995/01 de septiembre 19 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño.

<sup>4</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-837/01 de agosto 9 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería.

<sup>5</sup> En el mismo sentido, la Corte señala que “en virtud del principio de unidad de materia, cada ley debe regular una materia determinada, que puede ser compleja, en forma tal que exista conexidad o vinculación objetiva y razonable entre los varios aspectos de su contenido, y por tanto exista coherencia en todo su texto, y no debe regular materias separadas”. Corte Constitucional, Sentencia C-778/03 de septiembre 11 de 2003, ponente Jaime Araújo Rentería.

Agrega que la necesidad de una preeminencia temática, dentro de objetivos y razonables criterios de conexidad, permite inferir la potencial existencia de un núcleo rector, alrededor del cual orbitan contenidos que pudiendo ser de diferente índole guardan para con su centro de gravedad relaciones de pertenencia, afinidad y congruencia de carácter trascendente, esto es, coadyuvantes en la configuración de preceptivas jurídicas armónicas y consistentes para con las materias tratadas.

Igualmente, indica que se trata de un principio rector de corte hermenéutico, toda vez que los procesos interpretativos discurren activamente desde la concreción de la iniciativa legislativa ante la respectiva cámara, pasando por la sanción correspondiente, hasta la fecha en que pierde todo efecto jurídico la ley. En este interregno la exposición de motivos juega un papel de capital importancia, tanto para la prosperidad legislativa del proyecto de ley como para la eventual defensa y sustentación de esta en sede constitucional.

Sintetizando la abundante jurisprudencia que se ha ocupado del tema, la Corte<sup>6</sup> recuerda que este principio no es un concepto rígido que pueda restringir de manera excesiva la tarea del legislador, sino que debe entenderse dentro de un objetivo razonable de garantizar que el debate democrático se realice de manera transparente, al mismo tiempo que tiende a facilitar la aplicación de las normas por parte de sus destinatarios, sin que puedan aparecer de forma sorpresiva e inconsulta temas que no guardan ninguna relación con las disposiciones objeto de regulación por el Congreso.

### 3. ALCANCE DEL TÉRMINO MATERIA

De acuerdo con ese criterio flexible, la Corte Constitucional ha establecido que el término *materia* debe tomarse en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente;<sup>7</sup> que debe entenderse desde una óptica que permita

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencias C-669/02 de agosto 20 de 2002, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-233/03 de marzo 18 de 2003, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-735/03 de agosto 26 de 2003, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-245/04 de marzo 16 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-796/04 de agosto 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-124/06 de febrero 22 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-211/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-025/93 de febrero 4 de 1993, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Reiterada en las sentencias C-280/96 de junio 25 de 1996, ponente Alejandro Martínez Caballero; C-1267/00 de septiembre 20 de 2000, ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-006/01 de enero 17 de 2001, ponente Eduardo Montealegre Lynett; C-088/01 de enero 31 de 2001, ponente Martha Victoria SÁCHICA Méndez; C-170/01 de febrero 14 de 2001, ponente Alejandro Martínez Caballero; C-796/04 de agosto 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil.

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.<sup>8</sup>

Esa amplitud implica reconocer la admisión de relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles.<sup>9</sup>

Exigir una coherencia plena y definitiva –que entre otras cosas es muy difícil de establecer– equivale a restringir el poder legítimo de configuración normativa del legislador y a excluir del ordenamiento jurídico decisiones adoptadas por los órganos de representación política en ejercicio de su función constitucional propia, por razones de técnica legislativa, constitucionalmente de menor entidad que el principio democrático.<sup>10</sup>

Una visión estrecha de lo que constituye una materia impediría que el legislador regule integralmente en una misma ley un área de la vida social que tiene diversos aspectos, temas o materias, conectados entre sí a partir de un criterio de identidad temática amplia, o de un criterio teleológico o sistemático.<sup>11</sup>

En todo caso, el concepto de *materia* es definido por el propio ámbito de cada proyecto, el cual, como ya se indicó, puede incluir asuntos con diversos niveles de conexidad. Pero también, en sentido



<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-523/95 de noviembre 16 de 1995, ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Reiterada en las sentencias C-099/96 de marzo 7 de 1996, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-657/00 de junio 8 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-225/02 de abril 4 de 2002, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-669/02 de agosto 20 de 2002, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-064/03 de febrero 4 de 2003, ponente Jaime Araújo Rentería; C-735/03 de agosto 26 de 2003, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-030/06 de enero 26 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-124/06 de febrero 22 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-188/06 de marzo 15 de 2006, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-077/07 de febrero 7 de 2007, ponente Jaime Araújo Rentería; C-211/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-390/96 de agosto 22 de 1996, ponente José Gregorio Hernández Galindo. Reiterada en las sentencias C-604/97 de noviembre 20 de 1997, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz; C-657/00 de junio 8 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-739/00 de junio 22 de 2000, ponente Fabio Morón Díaz; C-778/01 de julio 25 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería. En un sentido similar, sentencias C-644/99 de septiembre 1.º de 1999, ponente José Gregorio Hernández Galindo; C-897/99 de noviembre 10 de 1999, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-897/99 de noviembre 10 de 1999, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, Sentencia C-657/00 de junio 8 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1071/03 de noviembre 1.º de 2003, ponente Rodrigo Escobar Gil.

opuesto, materias que en principio parecerían ser afines y estrechamente relacionadas, pueden no serlo, desde la perspectiva del principio, si se incluyen en un determinado proyecto, en razón del nivel de especificidad en el que este se desenvuelve.<sup>12</sup>

#### **4. PROPÓSITO: RACIONALIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN DEL PROCESO LEGISLATIVO**

Según la Corte Constitucional,<sup>13</sup> la exigencia constitucional de la unidad de materia se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final, de manera que la aplicación de este principio contribuya a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo y facilite el cumplimiento de la norma luego de su expedición.<sup>14</sup> De esta manera se realiza la seguridad jurídica dentro del Estado Social de Derecho.<sup>15</sup>



<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-852/05 de agosto 17 de 2005, ponente Rodrigo Escobar Gil.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-025/93 de febrero 4 de 1993, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Jurisprudencia reiterada, entre muchas otras, en las sentencias C-070/94 de febrero 23 de 1994, ponente Hernando Herrera Vergara; C-319/94 de julio 14 de 1994, ponente Hernando Herrera Vergara; C-523/95 de noviembre 16 de 1995, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-178/96 de abril 29 de 1996, ponente Antonio Barrera Carbonell; C-052/97 de febrero 6 de 1997, ponente Hernando Herrera Vergara; C-568/97 de noviembre 6 de 1997, ponente Fabio Morón Díaz; C-604/97 de noviembre 20 de 1997, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz; C-053/98 de marzo 4 de 1998, ponente Fabio Morón Díaz; C-671/99 de septiembre 9 de 1999, ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-290/00 de marzo 15 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-657/00 de junio 8 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-659/00 de junio 8 de 2000, ponente Fabio Morón Díaz; C-1185/00 de septiembre 13 de 2000, ponentes Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz; C-1344/00 de octubre 4 de 2000, ponente Carlos Gaviria Díaz; C-1712/00 de diciembre 12 de 2000, ponente Cristina Pardo Schlesinger; C-006/01 de enero 17 de 2001, ponente Eduardo Montealegre Lynett; C-087/01 de enero 31 de 2001, ponente Cristina Pardo Schlesinger; C-778/01 de julio 25 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería; C-035/03 de enero 30 de 2003, ponente Jaime Araújo Rentería; C-692/03 de agosto 12 de 2003, ponente Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1071/03 de noviembre 1.º de 2003, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-188/06 de marzo 15 de 2006, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>14</sup> En la Sentencia C-1071/03 de noviembre 1.º de 2003, con ponencia de Rodrigo Escobar Gil, se indica que la unidad de materia garantiza que las normas que hacen parte de una misma ley sean eficaces, ya que al ubicarse dentro de una fuente formal que regula una misma materia, el texto de la disposición adquiere un sentido más completo, a partir del contexto jurídico más o menos homogéneo en el que se encuentra, y esto facilita su interpretación, y por lo tanto también su aplicación. A pesar de que esté adecuadamente redactado, el texto de una disposición no contiene por sí mismo su sentido normativo, por lo cual, cuando el texto de una disposición se encuentra aislado de un contexto jurídico coherente, que permita darle sentido, su efecto normativo se ve sustancialmente disminuido y los operadores jurídicos encargados de aplicarla carecerán de un contexto a partir del cual darle sentido, y las diferentes interpretaciones aumentan la incertidumbre jurídica, con todas las consecuencias que esto conlleva.

<sup>15</sup> Consideración que es reiterada, entre otras, en la Sentencia C-692/03 de agosto 12 de 2003, ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

En ese orden de ideas, el objeto de aquel mandato constitucional es lograr la tecnificación del proceso legislativo en forma tal que las distintas disposiciones que se insertan en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de este, o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, de modo que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen. Con ello se busca evitar que se introduzcan en los proyectos de ley preceptos que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular o a la finalidad buscada.<sup>16</sup> De esta manera se garantizan tanto la transparencia como la coherencia del proceso legislativo.<sup>17</sup>

En otras palabras, con la aplicación del principio de unidad de materia se busca evitar las incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos y en muchas ocasiones pueden ser el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trámite señalado en la Constitución para convertir en ley las iniciativas legislativas.<sup>18</sup> Se trata de delimitar el contenido de las leyes, con el fin de garantizar que en sus textos no serán introducidas de manera sorpresiva, inopinada o subrepticia reglas que no hagan parte del asunto que el legislador ha escogido para cumplir su función.<sup>19</sup>



<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-133/93 de abril 1.º de 1993, ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Reiterada por las sentencias C-099/96 de marzo 7 de 1996, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-178/96 de abril 29 de 1996, ponente Antonio Barrera Carbonell; C-290/00 de marzo 15 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-739/00 de junio 22 de 2000, ponente Fabio Morón Díaz; C-779/01 de julio 25 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería. En el mismo sentido, las sentencias C-880/03 de octubre 1.º de 2003, ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-064/05 de febrero 1.º de 2005, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-030/06 de enero 26 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-124/06 de febrero 22 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-886/02 de octubre 22 de 2002, ponente Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido, las sentencias C-124/06 de febrero 22 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; y C-211/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-523/95 de noviembre 16 de 1995, ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Reiterada en las sentencias C-657/00 de junio 8 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-659/00 de junio 8 de 2000, ponente Fabio Morón Díaz; C-233/02 de abril 4 de 2002, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-669/02 de agosto 20 de 2002, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-064/03 de febrero 4 de 2003, ponente Jaime Araújo Rentería; C-735/03 de agosto 26 de 2003, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-796/04 de agosto 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-1177/04 de noviembre 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-030/06 de enero 26 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-211/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-390/96 de agosto 22 de 1996, ponente José Gregorio Hernández Galindo. Reiterada en las sentencias C-604/97 de noviembre 20 de 1997, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz; C-644/99 de septiembre 1.º de 1999, ponente José Gregorio Hernández Galindo; C-657/00 de junio 8 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-778/01 de julio 25 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería; C-065/02 de febrero 6 de 2002, ponente Manuel José Cepeda Espinosa. En el mismo sentido, sentencia C-778/03 de septiembre 11 de 2003, ponente Jaime Araújo Rentería.



## 5. LA CONEXIDAD COMO LÍMITE Y GARANTÍA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Para la Corte, 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. Por ello, 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.<sup>20</sup>

Sobre la relación de conexidad, la Corte<sup>21</sup> precisa que la conexidad causal concierne a la identidad o correspondencia de las causas que dan origen a las distintas disposiciones; la conexidad teleológica alude a la correspondencia de los efectos que se busca conseguir con ellas; la conexidad temática se refiere a la relación de los asuntos o



<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-025/93 de febrero 4 de 1993, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Jurisprudencia reiterada, entre muchas otras, en las sentencias C-407/94 de septiembre 15 de 1994, ponente Alejandro Martínez Caballero; C-523/95 de noviembre 16 de 1995, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-531/95 de noviembre 20 de 1995, ponente Alejandro Martínez Caballero; C-055/96 de febrero 15 de 1996, ponente Alejandro Martínez Caballero; C-099/96 de marzo 7 de 1996, ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-178/96 de abril 29 de 1996, ponente Antonio Barrera Carbonell; C-280/96 de junio 25 de 1996, ponente Alejandro Martínez Caballero; C-318/98 de junio 30 de 1998, ponente Carlos Gaviria Díaz; C-247/99 de abril 21 de 1999, ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-897/99 de noviembre 10 de 1999, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, las sentencias C-487/00 de mayo 4 de 2000, ponente Antonio Barrera Carbonell, reiterada en la Sentencia C-1713/00 de diciembre 12 de 2000, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-088/01 de enero 31 de 2001, ponente Martha Victoria SÁCHICA Méndez; C-170/01 de febrero 14 de 2001, ponente Alejandro Martínez Caballero; C-262/01 de marzo 7 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería; C-714/01 de junio 5 de 2001, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-737/01 de julio 11 de 2001, ponente Eduardo Montealegre Lynett; C-225/02 de abril 4 de 2002, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-669/02 de agosto 20 de 2002, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-064/03 de febrero 4 de 2003, ponente Jaime Araújo Rentería; C-233/03 de marzo 18 de 2003, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-692/03 de agosto 12 de 2003, ponente Marco Gerardo Monroy Cabra; C-735/03 de agosto 26 de 2003, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-778/03 de septiembre 11 de 2003, ponente Jaime Araújo Rentería; C-880/03 de octubre 1.º de 2003, ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-1071/03 de noviembre 1.º de 2003, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-104/04 de febrero 10 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-796/04 de agosto 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-1177/04 de noviembre 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-064/05 de febrero 1.º de 2005, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-030/06 de enero 26 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-124/06 de febrero 22 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-188/06 de marzo 15 de 2006, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-077/07 de febrero 7 de 2007, ponente Jaime Araújo Rentería; C-211/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1185/00 de septiembre 13 de 2000, ponente Carlos Gaviria Díaz. Reiterada en las sentencias C-714/01 de julio 5 de 2001, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-104/04 de febrero 10 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández. En el mismo sentido las sentencias C-233/02 de abril 4 de 2002, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-245/04 de marzo 16 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-188/06 de marzo 15 de 2006, ponente Rodrigo Escobar Gil.

materias que se regulan entre sí; y la conexidad sistemática son las razones de método o técnica legislativa que aconsejan traer a determinada ley cierta regulación.

En últimas, la conexidad debe predicarse respecto del núcleo temático de la ley, el cual se entiende como la columna vertebral de cuyo contenido se predica la familiaridad de los elementos integrantes. Esto significa que respetando dicho núcleo, la ley puede ocuparse de desarrollar temas conexos, siempre que se advierta una relación de estos con aquel, con un criterio objetivo y razonable, de manera que atendiendo a un contexto flexible, se repelan las proposiciones normativas artificialmente agregadas a un estatuto con el que no guardan la más mínima relación.<sup>22</sup>

La conexidad como límite y garantía de la preservación del principio de unidad de materia depende de la manera como el legislador ejerza su potestad de configuración, tanto para decidir el contenido específico de las normas como para organizarlas y relacionarlas. Lo anterior puesto que al no estar predeterminado el sistema jurídico como un conjunto de compartimientos estancos, el legislador puede organizar la normatividad como lo estime más conveniente en función de los objetivos de política pública que guían su actividad; puede relacionar materias que antes se trataban en forma apartada o separar temas que antes se consideraban inescindibles.<sup>23</sup>

La Corte Constitucional<sup>24</sup> considera que el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo, pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación



<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-692/03 de agosto 12 de 2003, ponente Marco Gerardo Monroy Cabra. En el mismo sentido, las sentencias C-104/04 de febrero 10 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-042/06 de febrero 1.º de 2006, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-188/06 de marzo 15 de 2006, ponente Rodrigo Escobar Gil.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-618/02 de agosto 8 de 2002, ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en las sentencias C-064/05 de febrero 1.º de 2005, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-042/06 de febrero 1.º de 2006, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-124/06 de febrero 22 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-211/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-501/01 de mayo 15 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en las sentencias C-540/01 de mayo 22 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-737/01 de julio 11 de 2001, ponente Eduardo Montealegre Lynett; C-778/01 de julio 25 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería; C-807/01 de agosto 1.º de 2001, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-995/01 de septiembre 19 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-065/02 de febrero 6 de 2002, ponente Manuel José Cepeda Espinosa; C-618/02 de agosto 8 de 2002, ponente Manuel José Cepeda Espinosa; C-796/04 de agosto 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido, la Sentencia C-852/05 de agosto 17 de 2005, ponente Rodrigo Escobar Gil.

de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación hayan sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquella que fue debatida, y se impide el acceso de grupos interesados en introducir normas no visibles en el proceso legislativo.

A la luz de esos criterios, el contenido material de un proyecto de ley, en función del principio de unidad de materia, puede terminar de configurarse en el curso del debate parlamentario, en la medida en que como fruto de tal debate es posible decidir, en ciertos casos, su restricción o su ampliación; esto último cuando se trate de contenidos que guarden relación de conexidad objetiva y razonable con la materia inicial del proyecto.<sup>25</sup>

Con todo, esa ampliación solo puede cumplirse si se lleva a cabo con plena aplicación del principio de consecutividad, el cual constituye otro requisito esencial que debe atender todo proyecto para convertirse en ley, y complementa al unidad de materia –del cual se ocupa el presente artículo– y al de identidad.

## **6. CORRESPONDENCIA ENTRE EL TÍTULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO**

La unidad de materia también se proyecta en el título de la ley, ya que de acuerdo con lo previsto en los artículos 169 de la Constitución y 193 de la Ley 5.ª de 1992, el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido. En relación con estas disposiciones, la Corte Constitucional ha indicado que el Congreso se encuentra obligado, desde el mismo título del proyecto, a definir con precisión cuáles habrán de ser las materias de que se ocupe al expedir determinada ley, tanto como a observar una estricta relación interna entre sus normas, para que todas ellas, al estar referidas a la misma materia, correspondan al título de la ley. Así pues, es el propio Congreso el que define los confines de su actividad, de manera que independientemente

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-807/01 de agosto 1.º de 2001, ponente Rodrigo Escobar Gil.

de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.<sup>26</sup>

En 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 piélago normativo que la contiene.<sup>27</sup> A estos efectos la Corte Constitucional ha indicado que, dado que es imposible que el epígrafe pueda dar noticia de todas las disposiciones que integran la ley, basta simplemente con que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretenden regular; de ese modo, lo que interesa es que el título coincida con la materia general que se reglamenta o con el objetivo del ordenamiento.<sup>28</sup>

Ahora bien, la sola denominación de la ley no garantiza la observancia del principio, por lo cual su constatación es de contenido sustancial y no puramente nominal.<sup>29</sup> De esta forma, para establecer si hay unidad temática en un determinado cuerpo legal no es suficiente la identificación meramente formal acerca de los asuntos tratados en él, sino que es menester verificar si entre ellos existe una concatenación sustancial en cuya virtud el legislador los integre sistemáticamente, con exclusión de aquellos que no guardan relación con la cuestión predominante dentro del conjunto normativo.<sup>30</sup>

En ocasiones, como resultado de los cambios que el proyecto sufre a lo largo de los debates, es posible modificar su título para que refleje de mejor manera el contenido temático de la iniciativa. Pero ello solamente es admisible cuando se trate de incorporar en el título modificaciones que en sí mismas preserven el principio de unidad de materia; la Corte ha señalado que no basta con modificar el título, de modo que queden comprendidas en él modificaciones



<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-390/96 de agosto 22 de 1996, ponente José Gregorio Hernández Galindo. Reiterada en las sentencias C-183/97 de abril 10 de 1997, ponente José Gregorio Hernández Galindo; C-107/98 de febrero 4 de 1998, ponente Carlos Gaviria Díaz; C-111/98 de marzo 25 de 1998, ponente José Gregorio Hernández Galindo; C-352/98 de julio 15 de 1998, ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-309/02 de abril 30 de 2002, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-245/04 de marzo 16 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-837/01 de agosto 9 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-070/94 de febrero 23 de 1994, ponente Hernando Herrera Vergara.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-183/97 de abril 10 de 1997, ponente José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-435/96 de septiembre 12 de 1996, ponentes José Gregorio Hernández Galindo y Eduardo Cifuentes Muñoz. Reiterada en las sentencias C-089/98 de marzo 18 de 1998, ponente José Gregorio Hernández Galindo; C-111/98 de marzo 25 de 1998, ponente José Gregorio Hernández Galindo; C-644/99 de septiembre 1.º de 1999, ponente José Gregorio Hernández Galindo.

en el articulado que no guardan relación alguna de conexidad con la materia propia del proyecto, para entender que se ha satisfecho el principio de unidad de materia. En tal evento, ha dicho la Corte, se habría evitado una eventual violación del artículo 169 de la Constitución, en cuanto se observaría la correspondencia entre el contenido de la ley y su título, pero no se subsanaría el desconocimiento de la exigencia de unidad de materia.<sup>31</sup>

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional,<sup>32</sup> la simple mención en el título de la ley de que con esta “se dictan otras disposiciones” no puede entenderse tampoco como satisfacción del mandato superior contenido en el artículo 158 de la Constitución, en la medida en que este garantiza que la correspondencia entre el título y el contenido que exige el artículo 169 superior no obedezca únicamente a la enunciación, sino al respeto por un mínimo de coherencia y relación de las disposiciones entre sí.

Por otra parte, cuando no existe correspondencia entre el epígrafe de un título o libro de una ley y la materia de un artículo ubicado allí, la Corte Constitucional<sup>33</sup> encuentra que aunque dicha incongruencia se acredite, no da lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo, en la medida en que la exigencia del artículo 169 de la Constitución se predica exclusivamente del título de la ley.

## **7. ALCANCE DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PRINCIPIO**

Ahora bien, la ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa para evitar que un proyecto vulnere este principio, no tiene como consecuencia la subsanación del defecto derivado de su incumplimiento; este defecto, por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y por tanto no es subsanable. Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del principio indicado puede ser un motivo para declarar la inexecutable de la ley,<sup>34</sup> sin que exista plazo de caducidad para el ejercicio de aquella.



<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-531/95 de noviembre 20 de 1995, ponente Alejandro Martínez Caballero. Reiterada en la Sentencia C-886/02 de octubre 22 de 2002, ponente Rodrigo Escobar Gil.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-290/00 de marzo 15 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-025/93 de febrero 4 de 1993, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Reiterada en la Sentencia C-006/01 de enero 17 de 2001, ponente Eduardo Montealegre Lynett.

Aunque en principio podría pensarse que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de procedimiento en la formación de la ley, la jurisprudencia constitucional ha señalado que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada; si algún o algunos artículos de una ley carecen de conexidad razonable con la temática general, el vicio deriva de la falta de competencia del Congreso para verter esos contenidos en esa ley específica.<sup>35</sup> En diversas oportunidades la Corte Constitucional<sup>36</sup> ha sostenido que un vicio de competencia no es de forma, porque aquella es el presupuesto esencial que da a la corporación legitimidad para acceder a la forma.

El tipo de examen que realiza la Corte para determinar si hay o no violación de la unidad de materia comprueba que no se está en presencia de un vicio formal. En efecto, la Corte no analiza el procedimiento formal de aprobación de la norma para determinar si existe ese vicio, y en cambio estudia el contenido normativo del artículo impugnado y lo compara con el tema general de la ley aprobada; de esta manera no tiene que solicitar pruebas ni examinar el expediente de la ley, sino que efectúa un examen material de la norma acusada y del cuerpo legal del que hace parte.

## **8. CRITERIO DE PONDERACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO**

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. 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;



<sup>35</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-531/95 de noviembre 20 de 1995, ponente Alejandro Martínez Caballero. Reiterada por las sentencias C-055/96 de febrero 15 de 1996, ponente Alejandro Martínez Caballero; C-149/97 de marzo 19 de 1997, ponente Antonio Barrera Carbonell; C-1177/04 de noviembre 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-120/06 de febrero 22 de 2006, ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-077/07 de febrero 7 de 2007, ponente Jaime Araújo Rentería; C-211/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-546/93 de noviembre 25 de 1993, ponente Carlos Gaviria Díaz. Reiterada en las sentencias C-006/01 de enero 17 de 2001, ponente Eduardo Montealegre Lynett; C-501/01, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-120/06 de febrero 22 de 2006, ponente Alfredo Beltrán Sierra.

en consecuencia, ha por optado evitar 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 contenidos exista una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.<sup>37</sup>

De acuerdo con lo anterior, para la Corte Constitucional<sup>38</sup> el análisis del principio de unidad de materia no puede ser ni muy rígido ni muy flexible. Debe tenerse en cuenta que la fijación del núcleo temático de una ley, a partir del cual es posible derivar las relaciones de conexidad entre las distintas disposiciones que la integran, no se da en abstracto, sino que se realiza por el propio legislador en el caso concreto, al establecer el contenido del proyecto, su propósito y las partes que lo integran. Todo esto encuentra expresión, en primer lugar, en el texto del proyecto inicial y en el de las modificaciones y adiciones que se le hagan, y luego, en el contenido de la exposición de motivos, las ponencias y los distintos debates.

El grado de flexibilidad en la aproximación del tema, entonces, depende de las circunstancias concretas en las que se desenvuelve cada proyecto de ley. Así, por ejemplo, en el momento de ejercer el control de constitucionalidad desde la perspectiva del principio de unidad de materia, es más flexible la apreciación de las relaciones de conexidad que puedan existir entre las disposiciones que hagan parte de una ley, si estas fueron incluidas desde el origen del proyecto de ley, si su presencia se desprende claramente del texto y si fueron objeto de deliberación explícita; en tanto que la flexibilidad es menor cuando se trata de disposiciones introducidas después, sin clara



<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-501/01 de mayo 15 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en las sentencias C-540/01 de mayo 22 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-778/01 de julio 25 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería; C-995/01 de septiembre 19 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-1025/01 de septiembre 26 de 2001, ponente Manuel José Cepeda Espinosa; C-065/02 de febrero 6 de 2002, ponente Manuel José Cepeda Espinosa; C-790/02 de septiembre 24 de 2002, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-887/02 de octubre 22 de 2002, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-245/04 de marzo 16 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-670/04 de julio 13 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández. En el mismo sentido las sentencias C-352/98 de julio 15 de 1998, ponentes Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra; C-618/02 de agosto 8 de 2002, ponente Manuel José Cepeda Espinosa; C-790/02 de septiembre 24 de 2002, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-887/02 de octubre 22 de 2002, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-035/03 de enero 30 de 2003, ponente Jaime Araújo Rentería; C-042/06 de febrero 1.º de 2006, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-064/05 de febrero 1.º de 2005, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-120/06 de febrero 22 de 2006, ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-124/06 de febrero 22 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-475/06 de junio 14 de 2006, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-211/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-852/05 de agosto 17 de 2005, ponente Rodrigo Escobar Gil.

advertencia y sin suficiente debate, o cuyo contenido normativo no es fácilmente inteligible en una aproximación desprevenida a la ley.

Por lo tanto, para que la inconstitucionalidad por falta de unidad temática se presente, es indispensable que se encuentre configurada sin lugar a dudas la total divergencia entre las materias tratadas en el texto de la ley, de tal manera que la norma estimada ajena o extraña no pueda entenderse incorporada al contenido básico de la normatividad, bien por el carácter taxativo del título de la ley –que no admita su inclusión–, o bien por la absoluta falta de conexidad con el objeto dominante en el contexto.<sup>39</sup>

Corresponde al juez examinar si existe una conexión entre el ánimo fundamental de la ley y la norma examinada,<sup>40</sup> a partir de la determinación del núcleo temático, para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con este o si por el contrario gravita en el interior de la ley sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador.<sup>41</sup>

Para ello resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos, en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretende interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de la que hace parte.<sup>42</sup>



<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-434/96 de septiembre 12 de 1996, ponente José Gregorio Hernández Galindo. Reiterada en las sentencias C-089/98 de marzo 18 de 1998, ponente José Gregorio Hernández Galindo; C-1267/00 de septiembre 20 de 2000, ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-052/01 de enero 24 de 2001, ponente Álvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido, la Sentencia C-1177/04 de noviembre 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-247/99 de abril 21 de 1999, ponente Alfredo Beltrán Sierra. En el mismo sentido, la Sentencia C-735/03 de agosto 26 de 2003, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-309/02 de abril 30 de 2002, ponente Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en las sentencias C-384/03 de mayo 13 de 2003, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-064/05 de febrero 1.º de 2005, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-852/05 de agosto 17 de 2005, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-124/06 de febrero 22 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-188/06 de marzo 15 de 2006, ponente Rodrigo Escobar Gil.

<sup>42</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-501/01 de mayo 15 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en las sentencias C-540/01 de mayo 22 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-995/01 de septiembre 19 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño; C-309/02 de abril 30 de 2002, ponente Jaime



Ahora bien, el sentido del principio de unidad de materia no solo fija límites al estudio de constitucionalidad que efectúa el juez constitucional, sino que también fija estándares de argumentación para los ciudadanos que deseen acusar una norma por desconocer dicho principio. Así, cuando pretenda realizar el control de constitucionalidad sobre una ley por violación del principio en cuestión, el demandante tiene una doble carga: debe expresar específicamente cuáles son las disposiciones de la ley que considera inadmisibles y debe indicar la razón del cargo, es decir, por qué considera que no guardan relación con la materia o materias de la ley.<sup>43</sup>

## **9. ASPECTOS PARTICULARES EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO**

### **9.1. Concurrencia de contenidos orgánicos, estatutarios y ordinarios**

A partir de la Sentencia C-540 de 2001, la jurisprudencia constitucional comenzó a reconocer la coexistencia en una misma ley de normas de linaje ordinario y normas de estirpe orgánica, siempre que la concurrencia material, armónica y finalística de contenidos orgánicos y ordinarios se ajuste a las siguientes reglas: el respeto al principio de unidad de materia; el cumplimiento de los principios constitucionales generales que regulan el proceso legislativo; la aplicación del criterio de especialidad en la reserva de ley orgánica, de manera que exista conexidad razonable entre los temas regulados y no se presente una separación rígida entre ellos; y el cumplimiento

---

Córdoba Triviño; C-886/02 de octubre 22 de 2002, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-692/03 de agosto 12 de 2003, ponente Marco Gerardo Monroy Cabra; C-245/04 de marzo 16 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-670/04 de julio 13 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-786/04 de agosto 18 de 2004, ponente Marco Gerardo Monroy Cabra; C-064/05 de febrero 1.º de 2005, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-852/05 de agosto 17 de 2005, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-120/06 de febrero 22 de 2006, ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-188/06 de marzo 15 de 2006, ponente Rodrigo Escobar Gil; C-211/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>43</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-540/01 de mayo 22 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en las sentencias C-579/01 de junio 5 de 2001, ponente Eduardo Montealegre Lynett; C-618/02 de agosto 8 de 2002, ponente Manuel José Cepeda Espinosa; C-245/04 de marzo 26 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-188/06 de marzo 15 de 2006, ponente Rodrigo Escobar Gil.

de los requisitos constitucionales especiales en la aprobación de las materias de ley orgánica.<sup>44</sup>

## **9.2. Aplicación del principio en las leyes de facultades extraordinarias**

Cuando se trata de leyes expedidas con arreglo al numeral 10.º del artículo 150 de la Constitución, el Congreso no legisla ni desarrolla ninguna materia, sino que se limita a revestir de facultades al presidente de la República para que él lo haga, por lo cual no es procedente que el juez constitucional confronte la ley demandada con el artículo 158 de la Carta. El control del principio se traslada a los decretos que desarrollen la ley de facultades.<sup>45</sup>

Respecto de estos últimos, considerando que la concesión de facultades extraordinarias altera el reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el ejecutivo, el control del principio es mucho más riguroso que cuando se trata de las leyes expedidas por el Congreso: mientras respecto de estas impera el principio democrático, en relación con aquellos la interpretación del alcance concreto de la extensión de las facultades debe ser estricta y restrictiva.<sup>46</sup>

No sucede lo mismo en los casos en que la disposición o disposiciones mediante las cuales se otorgan las facultades extraordinarias forman parte de una ley en la que se regulan otros asuntos, porque aquí dicho principio sí tendría plena operancia y, por tanto, habría que determinar si esas normas guardan armonía o conexidad con la materia general regulada en la ley a la que pertenecen. Claro está que el análisis que ha de realizarse no puede hacerse con la misma rigurosidad o rigidez que cuando se confrontan disposiciones en las que se desarrollan temas específicos, debido precisamente a que las normas mediante las cuales se confieren facultades extraordinarias se limitan a enunciar las materias que el presidente de la República debe desarrollar.<sup>47</sup>



<sup>44</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-540/01 de mayo 22 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en la sentencia C-837/01 de agosto 9 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería.

<sup>45</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-523/95 de noviembre 16 de 1995, ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Reiterada en la Sentencia C-052/97 de febrero 6 de 1997, ponente Carlos Gaviria Díaz.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-280/96 de junio 25 de 1996, ponente Alejandro Martínez Caballero.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-052/97 de febrero 6 de 1997, ponente Carlos Gaviria Díaz.

### 9.3. El principio de unidad de materia en las normas derogatorias

Cuando se trata de analizar si la derogación expresa de normas legales vulnera o no el principio examinado, la Corte<sup>48</sup> ha señalado que debe determinarse el contenido del precepto que es objeto de derogación, precisar el tema dominante regulado en la ley que consagra la derogatoria, y finalmente, deducir si entre el contenido genérico de la ley derogatoria y la norma derogada existe conexidad.

El análisis constitucional en estos casos no se circunscribe a la mecánica verificación de si los artículos derogados estaban o no incluidos en el proyecto inicialmente presentado o si fueron sometidos a los debates en las comisiones y en las plenarias de las cámaras, pues es preciso establecer si esas derogatorias constituyen desarrollo de las unidades temáticas sobre las que versaron los debates.<sup>49</sup>

## 10. CONCLUSIONES

El principio de unidad de materia constituye uno de los ejes articuladores del proceso legislativo y ha sido interpretado en su alcance por la Corte Constitucional, de tal manera que en su aplicación se observe una relación equilibrada entre la coherencia del producto legislativo y la libertad de configuración que le asiste al Congreso en función de su legitimidad democrática.

Para tal efecto el tribunal constitucional ha precisado, de una parte, la correspondencia formal y material que debe existir entre el título de la ley y su contenido, y de otra parte, ha señalado que el mencionado equilibrio se logra cuando a partir de la identificación de un núcleo rector, el conjunto de normas que conforman la ley tiene para con este alguna forma de relación de conexidad, para cuyo establecimiento resultan fundamentales los antecedentes de la misma ley.

La aplicación de este criterio en el análisis de constitucionalidad de las leyes permite un alto grado de flexibilidad que preserva la



<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1190/01 de noviembre 15 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería. Reiterada en las sentencias C-421/06 de mayo 31 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis; C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-950/01 de septiembre 5 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en las sentencias C-1190/01 de noviembre 15 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería; C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.

integridad del trabajo legislativo, y ello se observa en que de alrededor de cien sentencias analizadas en el proceso de elaboración del presente artículo, en más del 80% las decisiones de la Corte Constitucional encontraron que no había existido inobservancia del principio.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### ***Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia***

1. Sala Plena, No. 23 del 17 de mayo de 1976.

### ***Sentencias de la Corte Constitucional colombiana***

#### *Año 1993*

2. C-025/93 de febrero 4 de 1993, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.
3. C-133/93 de abril 1 de 1993, ponente Vladimiro Naranjo Mesa.
4. C-546/93 de noviembre 25 de 1993, ponente Carlos Gaviria Díaz.

#### *Año 1994*

5. C-070/94 de febrero 23 de 1994, ponente Hernando Herrera Vergara.
6. C-104/94 de marzo 10 de 1994, ponente Alejandro Martínez Caballero.
7. C-319/94 de julio 14 de 1994, ponente Hernando Herrera Vergara.
8. C-407/94 de septiembre 15 de 1994, ponente Alejandro Martínez Caballero.

#### *Año 1995*

9. C-523/95 de noviembre 16 de 1995, ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

10. C-531/95 de noviembre 20 de 1995, ponente Alejandro Martínez Caballero.

*Año 1996*

11. C-055/96 de febrero 15 de 1996, ponente Alejandro Martínez Caballero.
12. C-099/96 de marzo 7 de 1996, ponente Vladimiro Naranjo Mesa.
13. C-178/96 de abril 29 de 1996, ponente Antonio Barrera Carbonell.
14. C-280/96 de junio 25 de 1996, ponente Alejandro Martínez Caballero.
15. C-390/96 de agosto 22 de 1996, ponente José Gregorio Hernández Galindo.
16. C-434/96 de septiembre 12 de 1996, ponente José Gregorio Hernández Galindo.
17. C-435/96 de septiembre 12 de 1996, ponentes José Gregorio Hernández Galindo y Eduardo Cifuentes Muñoz.

*Año 1997*

18. C-052/97 de febrero 6 de 1997, ponente Hernando Herrera Vergara.
19. C-149/97 de marzo 19 de 1997, ponente Antonio Barrera Carbonell.
20. C-183/97 de abril 10 de 1997, ponente José Gregorio Hernández Galindo.
21. C-604/97 de noviembre 20 de 1997, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.
22. C-568/97 de noviembre 6 de 1997, ponente Fabio Morón Díaz.
23. C-604/97 de noviembre 20 de 1997, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

*Año 1998*

24. C-089/98 de marzo 18 de 1998, ponente José Gregorio Hernández.
25. C-053/98 de marzo 4 de 1998, ponente Fabio Morón Díaz.
26. C-107/98 de febrero 4 de 1998, ponente Carlos Gaviria Díaz.
27. C-111/98 de marzo 25 de 1998, ponente José Gregorio Hernández Galindo.
28. C-318/98 de junio 30 de 1998, ponente Carlos Gaviria Díaz.
29. C-352/98 de julio 15 de 1998, ponente Alfredo Beltrán Sierra.

*Año 1999*

30. C-247/99 de abril 21 de 1999, ponente Alfredo Beltrán Sierra.
31. C-644/99 de septiembre 1 de 1999, ponente José Gregorio Hernández Galindo.
32. C-671/99 de septiembre 9 de 1999, ponente Alfredo Beltrán Sierra.
33. C-897/99 de noviembre 10 de 1999, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

*Año 2000*

34. C-290/00 de marzo 15 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa.
35. C-487/00 de mayo 4 de 2000, ponente Antonio Barrera Carbonell.
36. C-657/00 de junio 8 de 2000, ponente Vladimiro Naranjo Mesa.
37. C-659/00 de junio 8 de 2000, ponente Fabio Morón Díaz.
38. C-739/00 de junio 22 de 2000, ponente Fabio Morón Díaz.
39. C-1185/00 de septiembre 13 de 2000, ponentes Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.
40. C-1267/00 de septiembre 20 de 2000, ponente Alfredo Beltrán Sierra.
41. C-1344/00 de octubre 4 de 2000, ponente Carlos Gaviria Díaz.
42. C-1712/00 de diciembre 12 de 2000, ponente Cristina Pardo Schlesinger.
43. C-1713/00 de diciembre 12 de 2000, ponente Álvaro Tafur Galvis.

*Año 2001*

44. C-006/01 de enero 17 de 2001, ponente Eduardo Montealegre Lynett.
45. C-052/01 de enero 24 de 2001, ponente Álvaro Tafur Galvis.
46. C-087/01 de enero 31 de 2001, ponente Cristina Pardo Schlesinger.
47. C-088/01 de enero 31 de 2001, ponente Martha Victoria SÁCHICA Méndez.
48. C-170/01 de febrero 14 de 2001, ponente Alejandro Martínez Caballero.
49. C-262/01 de marzo 7 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería.
50. C-501/01 de mayo 15 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño.
51. C-540/01 de mayo 22 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño.
52. C-579/01 de junio 5 de 2001, ponente Eduardo Montealegre Lynett.

53. C-714/01 de junio 5 de 2001, ponente Rodrigo Escobar Gil.
54. C-737/01 de julio 11 de 2001, ponente Eduardo Montealegre Lynett.
55. C-778/01 de julio 25 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería.
56. C-779/01 de julio 25 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería.
57. C-807/01 de agosto 1° de 2001, ponente Rodrigo Escobar Gil.
58. C-837/01 de agosto 9 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería.
59. C-950/01 de septiembre 5 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño.
60. C-995/01 de septiembre 19 de 2001, ponente Jaime Córdoba Triviño.
61. C-1025/01 de septiembre 26 de 2001, ponente Manuel José Cepeda Espinosa.
62. C-1190/01 de noviembre 15 de 2001, ponente Jaime Araújo Rentería.

### *Año 2002*

63. C-065/02 de febrero 6 de 2002, ponente Manuel José Cepeda Espinosa.
64. C-309/02 de abril 30 de 2002, ponente Jaime Córdoba Triviño.
65. C-225/02 de abril 4 de 2002, ponente Álvaro Tafur Galvis.
66. C-233/02 de abril 4 de 2002, ponente Álvaro Tafur Galvis.
67. C-618/02 de agosto 8 de 2002, ponente Manuel José Cepeda Espinosa.
68. C-669/02 de agosto 20 de 2002, ponente Álvaro Tafur Galvis.
69. C-790/02 de septiembre 24 de 2002, ponente Clara Inés Vargas Hernández.
70. C-886/02 de octubre 22 de 2002, ponente Rodrigo Escobar Gil.
71. C-887/02 de octubre 22 de 2002, ponente Clara Inés Vargas Hernández.

### *Año 2003*

72. C-035/03 de enero 30 de 2003, ponente Jaime Araújo Rentería.
73. C-064/03 de febrero 4 de 2003, ponente Jaime Araújo Rentería.
74. C-107/03 de febrero 12 de 2003, ponente Jaime Araujo Renteria.
75. C-233/03 de marzo 18 de 2003, ponente Álvaro Tafur Galvis.
76. C-384/03 de mayo 13 de 2003, ponente Clara Inés Vargas Hernández.
77. C-692/03 de agosto 12 de 2003, ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

78. C-735/03 de agosto 26 de 2003, ponente Álvaro Tafur Galvis.
79. C-778/03 de septiembre 11 de 2003, ponente Jaime Araújo Rentería.
80. C-880/03 de octubre 1º de 2003, ponente Alfredo Beltrán Sierra.
81. C-1071/03 de noviembre 1º de 2003, ponente Rodrigo Escobar Gil.

*Año 2004*

82. C-104/04 de febrero 10 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández.
83. C-245/04 de marzo 16 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández.
84. C-670/04 de julio 13 de 2004, ponente Clara Inés Vargas Hernández.
85. C-786/04 de abril 18 de 2004, ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.
86. C-796/04 de agosto 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil.
87. C-1177/04 de noviembre 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil.

*Año 2005*

88. C-064/05 de febrero 1º de 2005, ponente Clara Inés Vargas Hernández.
89. C-852/05 de agosto 17 de 2005, ponente Rodrigo Escobar Gil.

*Año 2006*

90. C-030/06 de enero 26 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis.
91. C-042/06 de febrero 1º de 2006, ponente Clara Inés Vargas Hernández.
92. C-120/06 de febrero 22 de 2006, ponente Alfredo Beltrán Sierra.
93. C-124/06 de febrero 22 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis.
94. C-188/06 de marzo 15 de 2006, ponente Rodrigo Escobar Gil.
95. C-421/06 de mayo 31 de 2006, ponente Álvaro Tafur Galvis.
96. C-475/06 de junio 14 de 2006, ponente Jaime Córdoba Triviño.



Año 2007

97. C-077/07 de febrero 7 de 2007, ponente Jaime Araújo Rentería.
98. C-211/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.
99. C-214/07 de marzo 21 de 2007, ponente Álvaro Tafur Galvis.