

**COMENTARIOS SOBRE EL ARTICULO 77
DE LA CONSTITUCION NACIONAL**

SAMUEL RODRIGO AGUDELO M.

Abogado de la U.P.B.

I. Uno de los propósitos de la Reforma Constitucional de 1968, fue que los textos legales se expidan con sujeción a la técnica jurídica y, especialmente, al principio de la unidad por materias. A ese espíritu responden entre otros, los preceptos que se contienen en los artículos 77 y 92 de la Carta, que tienen directa relación. Su tenor literal es el siguiente:

“Art. 77.- Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se acuerden con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión”.

“Art. 92.- El título de las leyes deberá corresponder precisamente al contenido del proyecto y a su texto precederá esta fórmula: El Congreso de Colombia DECRETA”.

II. La primera norma tuvo origen en el primer proyecto de Acto Legislativo que el gobierno del Presidente CARLOS LLERAS RESTREPO presentó al Congreso en 1966. En la exposición de motivos, el Ministro de Gobierno señaló: “La norma contemplada tiende a la unidad de legislación por materias, a evitar que se sorprenda la voluntad de las Cámaras con la inclusión de textos ajenos a ellas”. . . . “Para que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen”.

El Senador CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA al rendir ponencia para primer debate en el Senado al proyecto de Acto Legislativo, resaltó la importancia de la nueva norma, al expresar que “. . . tiene por objeto erradicar la mala práctica fraudulenta de los “micos” que no sólo lesionan el prestigio del Congreso sino son también motivo de anarquía en la Legislación, hecho éste que en Colombia es cada año más acentuado y perjudicial para el buen orden jurídico”.

Y en la ponencia que presentó para primer debate en la Cámara, el Representante DOMINGO SARASTY destacó la bondad de la nueva disposición constitucional, anotando que la misma “. . . se encamina a buscar armonía dentro del contenido de las leyes”.

III. Quiso el Constituyente, en síntesis, extirpar un vicio inveterado de los Congresistas. Con ese fin impuso al Congreso la obligación de suprimir los preceptos que no guardan ninguna relación con el tema que se regula en el proyecto de ley.

Lo que se procura es la racionalización de la tarea legislativa.

Los llamados “micos” no son otra cosa que disposiciones extrañas a la materia de que trata la ley, que aparecen en su articulado como fruto de inserciones inconsultas, sorpresivas o inoportunas, que se hacen al proyecto.

Cuando se advierten, es deber ineludible del presidente de la Comisión respectiva rechazar tales iniciativas, más su decisión es apelable ante la Comisión. Esto

significa que la oportunidad para plantear el rechazo de las disposiciones o modificaciones que supuestamente son ajenas a la materia que se regula en el proyecto de ley, es la discusión de éste en primer debate, en las Comisiones Constitucionales del Senado y la Cámara.

IV. La prohibición que con respecto a los proyectos de ley consagró el artículo 77 de la Constitución, la hizo extensiva a los proyectos de ordenanza el artículo 6o. de la ley 29 de 1969. El Presidente de la Asamblea debe rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con la materia de que trata el proyecto de ordenanza, pero sus determinaciones pueden ser apeladas ante la misma Asamblea.

Y el artículo 10 de la ley 30 de 1969 señala que todo proyecto de acuerdo debe contemplar una misma materia, siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no tengan relación con él. El artículo dice en su parte final: "Conforme al reglamento interno del Consejo, la Presidencia del mismo podrá rechazar las iniciativas que violen la presente disposición".

V. No es empresa fácil determinar, en algunos casos, si existe o no unidad de materia en el artículo de una ley.

Por ejemplo, el Código Sanitario Nacional (Ley 9a. de 1979), contempla una serie de temas que realmente no tienen conexión, como: basuras, cementerios, medidas en caso de desastre, alimentos, emisiones atmosféricas, establecimientos de diversión pública, etc. Pero un análisis detenido, permite concluir que la regulación de todos ellos en el Código responde al objeto primordial de éste, que es establecer las normas generales sobre la preservación, mejoramiento y restauración de la salud humana.

Es que en verdad no fue muy afortunada la redacción final del artículo 77. Y quizá tenía razón el doctor HERNAN TORO AGUDELO cuando anotaba que, en lugar de la locución "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia. . .", la norma constitucional debió iniciarse con esta fórmula: "Todo proyecto de ley debe referirse a temas afines por su naturaleza o los propósitos del mismo. . ." (Examen de los Proyectos sobre Reforma Constitucional, Martel Editor, Medellín, 1968) pág. 51.

VI. GONZALO VARGAS RUBIANO, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia, demandó ante esta Corporación la declaratoria de inexecutable de los párrafos 1o. y 2o. del artículo 8o. de la ley 9a. de 1969 "Por la cual se determinan las obras que el Gobierno Nacional auxiliará en el Departamento de Nariño, se modifican unas leyes y se dictan otras disposiciones".

El actor indicó como infringidos los artículos 77 y 92 de la Constitución. Observó que la circunstancia de que el Presidente de la República se abstenga de objetar un proyecto de ley, obviamente no purga la inconstitucionalidad de que adolezca, ni impide que posteriormente cualquier ciudadano pueda demandar la inexecutable de la ley ante la Corte. Del mismo modo, el hecho de que el Presidente

de la Comisión omite rechazar las disposiciones o modificaciones incongruentes del proyecto, o la Comisión al conocer de la apelación, no obsta para que después un ciudadano ejerza la acción de inconstitucionalidad a fin de que la Corte declare inexecutable los preceptos de la ley que no se correspondan con la materia que en ella se regula.

Asimismo, criticó severamente la práctica del Congreso que consiste en agregar en el título de la ley, después del objeto principal, la frase “y se dictan otras disposiciones”, que en su sentir constituye un fraude a la Constitución y un artilugio para legislar sobre cuestiones diversas a la materia propia de cada estatuto legal.

VII. La Corte decidió esta demanda por medio de la sentencia proferida el 28 de Agosto de 1970, en la cual expuso por vez primera su pensamiento sobre la fuerza normativa de los artículos 77 y 92 de la Constitución.

Consideró que hay en la Carta preceptos que regulan el procedimiento legislativo, cuya infracción vicia de inexecutable la ley, pues se trata de “normaciones encaminadas a rodear de certeza la expresión de la voluntad legislativa”. Como ejemplo, citó los artículos que tratan de la iniciativa para la presentación de los proyectos de ley, su publicación, el número de debates requeridos para su aprobación, quórum deliberatorio y decisorio, etc.

En cambio hay en la Carta normas que, si bien pueden denominarse procedimentales, “se encaminan a señalar pautas para un conveniente y técnico desarrollo de la labor legislativa”, pero sin que su presunta inobservancia pueda ser objeto de discusión por la Corte y menos aún el fundamento de un fallo de inexecutable. A esta especie de disposiciones, interpretó la Corporación, corresponden los artículos 77 y 92.

Los párrafos más interesantes de la sentencia son los siguientes:

“a) El artículo 77, como lo demuestran sus antecedentes, y lo afirma el Procurador, tiende a racionalizar y hacer más técnico y homogéneo no sólo el trabajo del Congreso sino la elaboración y expedición de los proyectos de ley. Pero se trata de una cuestión eminentemente subjetiva, de apreciación librada al Congreso, donde ésta se agota. En efecto, la unidad o conexidad de las materias es asunto que depende de la finalidad de un proyecto, y es el propio legislador quien, cuando se ocupa de su estudio, ha de decidir sobre ese requerimiento. por eso la Corte dio facultades al Presidente de la Comisión para rechazar, por sí, con su sola autoridad, las disposiciones o modificaciones que a su juicio no respeten el precepto. Y para abundar en seguridad defirió a la Comisión respectiva el decidir finalmente el asunto”.

“b) En cuanto al artículo 92, relativo al título de las leyes y a la precisa correspondencia que debe tener con el contenido de las mismas, es también norma orientada al mejor ordenamiento y más fácil consulta de las leyes, pero ni por su naturaleza, texto y antecedentes, puede afirmarse que se trata de cuestión tan sustancial como para viciar el cuerpo de una ley y matarla toda, si hu-

bo mala fortuna al redactar el título, que no es precisamente la parte dispositiva de la misma, sino apenas indicativa de su contenido. Y como es también asunto subjetivo, de apreciación personal del legislador sobre el tema principal de la ley, que debe ciertamente tener la mayor unidad, la síntesis que de ella haga para nominarla, queda por entero a su determinación”.

“c)De todo lo expuesto fluye la conclusión de que en ciertos casos, especialmente en los de los artículos 77 y 92, los ordenamientos allí indicados deben cumplirse por el legislador de la manera que él los entienda, con plena capacidad decisoria, sin que puedan luego dichas determinaciones ser sometidas al control de la Corte. Otra interpretación de los mismos conduciría a la total inseguridad jurídica”. (Magistrado Ponente: HERNAN TORO AGUDELO).

VIII. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia dictada el 11 de Octubre de 1974, no accedió a decretar la nulidad deprecada contra una ordenanza por la pretendida violación del artículo 6o. de la ley 29 de 1969, basado en argumentos similares a los expuestos por la Corte en el fallo del 28 de Agosto de 1970.

Interpretó el Consejo de Estado que en el evento de disposiciones o modificaciones ajenas a la materia reglamentada en el proyecto de ordenanza, si éste es aprobado tal cual, la irregularidad queda saneada, independientemente de que haya precedido o no rechazo por parte del Presidente de la Asamblea y apelación ante la misma Corporación administrativa. Y esto es así, porque la inobservancia de lo prescrito en el artículo 6o. de la ley 29 en el trámite del proyecto de ordenanza, “no afecta lo substancial del acto, ni la manifestación de voluntad de la Asamblea consignada en el acto mismo, el cual no deviene nulo por esa sola omisión”.

Por el contrario, agregó la Corporación, hay requisitos esenciales para la emisión del acto, como por ejemplo el quórum para su aprobación o la iniciativa exclusiva del gobernador sobre ciertas materias, tales que su omisión implica el surgimiento de “vicios que subsisten más allá de la expedición del acto y que afectan principios básicos y no saneables establecidos para su correcta expedición, con la consecuencia, aquí sí, de hacer nulo el acto así expedido”. (Magistrado Ponente: JORGE DAVILA HERNANDEZ).

IX. Tocante con la sentencia de la Corte del 28 de Agosto de 1970, son pertinentes los reparos que brevemente se anotan a continuación:

a) Es función de la Corte asegurar la supremacía de todos los preceptos constitucionales, sin excepción. “A la Corte se le confía la guarda de la integridad de la Constitución”, proclama el artículo 214 de la Carta Política.

b) La sanción prevista en la Constitución, en caso de una ley violatoria de sus disposiciones, de cualquiera de ellas, es la inexecutableidad de dicha ley. Es la Corte el órgano del Estado competente para hacer tal declaración.

c) El artículo 77 de la Constitución contiene, no una autorización o facultad cuyo ejercicio sea discrecional, sino una verdadera obligación jurídica, como se desprende claramente de su tenor literal: “Todo proyecto de ley **debe** referirse a una misma materia. . .”. El destinatario de esta norma es el Congreso.

d) El incumplimiento de la mentada obligación jurídica para el Legislador, engendra necesariamente una violación de la Carta. No se trata, entonces, de “una cuestión eminentemente subjetiva” sometida a la libre apreciación del Congreso y sólo a él, como entendió la Corte.

e) Para cumplir a cabalidad el ponderoso encargo de asegurar la integridad de la Constitución Nacional, ha debido la Corte confrontar el texto de la ley acusada, en su conjunto y en cada una de sus disposiciones, con el artículo 77, y fulminar sentencia de inexecutable en caso de establecer la infracción de la norma Constitucional.

f) No tiene fundamento científico la distinción que hizo la Corte, entre normas procedimentales en la Carta de mayor valor normativo que otras, para concluir que el desconocimiento de las primeras puede conducir a la inexecutable de una ley y el de las segundas no. Pero es que, realmente, la preceptiva del artículo 77 apunta al contenido de la ley.

X. En sentencia del 16 de Octubre de 1975, la Corte Suprema de Justicia declaró executable la ley 28 de 1974, por la cual se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República en materia administrativa.

La ley fue acusada de infringir los artículos 77 y 92 de la Constitución. Consideró la Corte que había unidad de materia y correspondencia entre el título de la ley y su contenido, luego de estudiar cada una de sus partes, concluyendo: “No hay violación de los artículos 77 y 92 del estatuto supremo”. (Magistrado Ponente: LUIS SARMIENTO BUITRAGO).

En sentencia emitida el 11 de Mayo de 1978, precisó la Corte que no hay transgresión del artículo 77, cuando por una ley se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para legislar sobre diferentes asuntos, porque en caso contrario se llegaría al absurdo de que deberían expedirse tantas leyes cuantos temas o materias hayan de ser objeto de regulación mediante el uso de las referidas facultades. Lo que en tal caso se presenta, es la voluntad del Congreso de desprenderse temporalmente de determinadas atribuciones legislativas para que las ejerza el ejecutivo.

Es importante señalar que en este segundo fallo, la Corte afirmó su competencia para establecer si el Congreso viola, cuando expide las leyes, lo preceptuado en el artículo 77, al expresar: “Es decir, que constitucionalmente el sistema está prohibido y que esta prohibición debe hacerse cumplir primeramente por la respectiva Comisión y, finalmente, por la Corte mediante el ejercicio de la acción respectiva”. (Magistrado Ponente: GUILLERMO GONZALEZ CHARRY).

Estas dos sentencias denotan un cambio de interpretación de la Corte, en relación con la que expuso en el comentado fallo del 28 de Agosto de 1970, sobre el artículo 77 de la Constitución.

XI. Todo parece indicar, sin embargo, que en quince años de vigencia del artículo 77, no se ha declarado la inexecutable de disposiciones legales por haber infringido el indicado texto constitucional.

Es innegable que en los últimos años, numerosas leyes han sido redactadas con falta de técnica, de precisión, de corrección gramatical incluso. Y no pocas han violado el precepto constitucional de la unidad por materias.

Obviamente los súbditos del Estado tienen derecho a esperar que la ley creada por la rama legislativa del poder público, a la cual deben ajustar su conducta, sea clara, lógica, coherente, y cumpla las exigencias contempladas en la Constitución.

XII. No suelen detenerse los expositores del Derecho Constitucional Colombiano en el análisis del artículo 77 de la Carta. LUIS CARLOS SACHICA expone tangencialmente sobre el punto: "Se debe aceptar que si el propio Congreso no efectúa el rechazo de las disposiciones extrañas (a la materia del estatuto legal respectivo), cabría la correspondiente acción de inexecutable". (El Control de Constitucionalidad y sus Mecanismos, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1978) pág. 87.

Se infiere que para el citado tratadista, la Corte, al examinar la constitucionalidad de la ley, debe juzgar si el Congreso ha transgredido el mandato del artículo 77, y proferir sentencia de inexecutable si encuentra fundado el cargo de inconstitucionalidad por este concepto. Si así no fuera el ejercicio de la acción carecería de objeto.