



**\*20124121001311\***  
Al cotestar por favor cite estos atos:  
Radicado No.: 20124211001311  
Fecha: 18-1-2012  
TRD: 4121.1.51.198.01131  
Rad. Padre: \*20124211001311\*

Doctora  
NORMA HURTADO SANCHEZ  
Honorable concejala Presidenta  
Comisión de Institutos descentralizados y sociedades de economía mixta

**REFERENCIA: UNIDAD DE MATERIA EN EL PROYECTO DE ACUERDO INTITULADO "POR MEIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA QUE PARTICIPE EN LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES E IGUALMENTE AUTORIZARLO PARA QUE DESAFILIE AL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI DE LA FEIERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS".**

El presente concepto tiene por objeto atender las inquietudes por parte de la Corporación Edilicia de Santiago de Cali en relación con la unidad de materia que se gestiona en torno al proyecto de acuerdo aprobado en primer debate objeto de referencia.

Para tal efecto, esta Dirección considera necesario partir del principio de unidad de materia que predica el ordenamiento jurídico, así como centrar el alcance que sobre el mismo ha decantado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para luego, con base en los elementos de juicio obtenidos, examinar si la iniciativa presentada a dicha Corporación Administrativa se acompaña a los estándares de unidad de materia referidos.

#### **1. El principio de unidad de materia en el ordenamiento jurídico.**

El principio de unidad de materia tiene basamento Constitucional y Legal. Dicho principio no sólo se predica de las leyes dictadas por el Congreso, sino también de los actos administrativos que manan de las Corporaciones Administrativas. Es por ello que las exigencias que emanan de la noción de unidad de materia deben ser observadas de manera homogénea por todos los Cuerpos Colegados de Representación Popular.

Centro Administrativo Municipal CAM Torre Alcaldía Pb 9 Teléfono: 6617084 Fx 661785  
www.cali.gov.co

*Handwritten signature and date: 18-1-12*



Así las cosas, desde el nivel Constitucional, los artículos 158 y 169 relativos al aludido principio disponen lo siguiente:

**ARTÍCULO 158.** *Todo proyecto de ley deberá referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.*

**ARTÍCULO 169.** *El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido...”*

De igual manera, en tratándose de proyectos de Acuerdo, la Ley 136 de 1994, en su artículo 72 prescribe:

**ARTÍCULO 72. Unidad de materia.** *Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Congreso rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán aplicables ante la corporación”*

Así mismo, el Acuerdo 06 de agosto 4 de 1994, con respecto al Reglamento Interno del Concejo de Santiago de Cali, en su artículo 39 nos señala:

*Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y será inadmisibles las disposiciones y modificaciones que no se relacionan con ella. La Presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán aplicables ante la Corporación. Los proyectos deberán acompañarse de una exposición de motivos en las que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan.....”*



Al respecto la Corte Constitucional, refiriéndose al alcance del principio de unidad de materia en reciente sentencia con especial síntesis expresó:

*“...el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que toda ley deba existir **correspondencia lógica** entre el título y su contenido normativo, así como también una relación e conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, a propia Constitución Política le está fijado al Congreso las condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, **cuáles habrá 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 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. (Negritas subrayado fue del texto)”*

Y más adelante agrega:

*[Como consecuencia de tales condiciones, se están contraviniendo con la unidad de materia] “cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del artículo”.*

De las normas y jurisprudencia transcritas se tiene entonces que el principio de unidad de materia constituye un eje rector que guía la estructuración de producción normativa por parte de los Cuerpos Colegiados de Representación Popular en tono a las disposiciones jurídicas que de ellas emanan. En tal sentido, dicho principio constituye una exigencia superior de

<sup>1</sup> Sentencia C-32 de 2012.



coherencia o relación directa entre la ley y las proposiciones contenidas en ella, de tal suer que se vulnera la unidad de materia cuando existe una conexidad objetiva y razonable con la temática general de la ley

## 2. El alcance del principio de unidad de materia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La decartada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha manifestado en relación con la unidad de materia que ella **no puede interpretarse en un sentido estrecho y rígido**<sup>2</sup>, ino que por el contrario la materia de una ley debe entenderse en una acción amplia y flexible, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella un necesario referente. De manera que solamente se an contrario al ordenamiento jurídico, aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley, respecto de los cuales no exista una conexidad objetiva y razonable con la **materia dominante** de la misma.

Acorde con tal criterio, la jurisprudencia de la Corte ha sostenido que la unidad de materia **no significa simplicidad temática**<sup>3</sup> de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo único tema. Así, a juicio de dicha Corporación, la expresión "materia", a que hace referencia el artículo 18 Superior,

*"...debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, e firma il que **permita comprender diverso temas** cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica sponen para valorar el proceso de formación de la ley".*  
(legrilla y subrayado fuera del texto)

Como colario pues, de esa lógica y relación de conexidad íntera que debe prealece en la unidad de materia, la jurisprudencia de la Corte ha

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-460 de 2004

<sup>3</sup> Sentencias C-523 de 1995, C-92 de 2001, C-188 de 2006 y C-40 de 2011. Así, en sentencia C-992 de 2011, particularmente, la Corte acotó "que la unidad de materia no significa simplicidad temática, por lo que la ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable."

<sup>4</sup> Sentencia C-23 de 1995.



estructurada con *técnica jurídica* para evaluar si se respetan o no los principios de la misma, es la de entrever en el caso concreto cuál es el “núcleo rector”, el *núcleo dominante*, el “eje temático”, el “eje central” o la “*materia principal*”, la que se refiere a la ley, de manera tal que entre dicho núcleo temático y las demás disposiciones normativas que irradian todo el cuerpo normativo se presente una **relación de conexidad** determinada con un criterio objetivo y razonable. Relación de conexidad que, con todo, se respeta cuando existe **conexidad temática, teleológica, causal o sistemática** entre **distintas normas que comprende la ley, y el núcleo dominante de la misma.**

Para efecto de elucidar la anterior premisa, se trae a colación algunos apartes jurisprudenciales de la Corte Constitucional. Veamos:

- Sentencia C400 de 2010.

“...La Corte ha señalado que con el [principio de unidad de materia] se pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, **a varios temas relacionados entre sí**. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que **nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituyen el eje temático de la ley aprobada** y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la **coherencia interna de las normas** y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro puedan surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la **materia principal** a la que la ley se refiere”<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Sentencia C-71 de 2008, M.P. Nelson Pinilla Pinilla.



Adicionalmente, la jurisprudencia ha precisado que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe coexistencia temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene. (Negrillas y subrayados fuera de texto)

- Sentenci C-501 de 2011:

“La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros versos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo / razonable” (Negrillas y subrayados fuera del texto)

- Sentenci C-714 de 2011:

“...la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exigible (...) la relación puede ser de distinto orden puesto que la conexidad puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. (Negrilla y subrayados fuera del texto)

- Sentenci C-460 de 2014:

“...la jurisprudencia ha fijado una línea jurisprudencial, según la cual, e mismo no puede interpretarse como un sentido estrecho y rígido <a punto que se desconozca o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen



### 3. Caso concreto.

**Primera condición:** Que exista una correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, de manera tal que se pueda apreciar desde un principio cuáles materias serán las que se van a tratar en el respectivo proyecto de Acuerdo.

El proyecto de acuerdo aprobado en primer debate se intitula *"por medio del cual se autoriza al alcalde municipal para que participe en la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, e igualmente autoriza lo para que desafilie al municipio de Santiago de Cali de la Federación Colombiana de Municipios"*.

A su vez de conformidad con el articulado de la iniciativa se tiene lo siguiente:

#### **"ACUERDA**

**"ARTÍCULO PRIMERO:** *Autorícese al Alcalde de Santiago de Cali para que en su carácter de representante legal, realice la diligencia necesaria para que el Municipio de Santiago de Cali participe en la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales."*

(..)

**"ARTÍCULO QUINTO:** *Autorícese al Señor Alcalde de Municipio de Santiago de Cali, para que realice las acciones tendientes a la desafiliación del Municipio de Santiago de Cali de la Federación Colombiana de Municipios."*

El título del proyecto por sí mismo contiene dos autorizaciones por parte del Concejo Municipal de Santiago de Cali hacia el señor Alcalde: por una, que lo autorice a participar en la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales; por otra, que lo autorice para desafiliar al Municipio de la Federación Colombiana de Municipios.



en virtud o las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, se dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre la distintas aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma".

En suma, el principio de unidad de materia según la jurisprudencia trae a colación, -e cual es comprensivo de las disposiciones jurídicas que emanan de todos los Cuerpos Colegiados de Representación Popular- en los siguientes condiciones 1) que exista una correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, de manera tal que se pueda apreciar desde un principio qué materia será la que se van a tratar en la respectiva ley, ordenanza u acuerdo; y 2) que exista una relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica entre las distintas proposiciones que componen el cuerpo normativo con el "eje temático" o "materia principal" de la ley, ordenanza u acuerdo, de tal suerte que esta condición no se cumple cuando exista absoluta falta de conexidad, esto es, que no se haya la más mínima relación alguna de criterios de razonabilidad y objetividad.

Respecto a esta última condición, es importante advertir que este tipo de conexiones (temática, teleológica, causal o sistemática) que son distintos criterios ha elaborado la Corte Constitucional no operan de manera concurrente esto es, que se debe agotar cada una de ellas sino que se de carácter disuntivo es decir, que basta con que se cumpla un criterio para que se entienda consumado el principio de unidad de materia.<sup>6</sup>

Pues bien, bajo las anteriores premisas esta Oficina Jurídica entrará a abordar el estudio del proyecto de acuerdo objeto de referencia. )

<sup>6</sup> Para el efecto, véase la sentencia C-714 de 2001 de la Corte Constitucional.

Del ctejo realizado entre el título del proyecto de acuerdo con el contenido normativo de su artulado se desprende sin dificultad alguna la coherencia o la corespondencia lógica y consecucional entre estos dos componentes normativos. En consecuencia, la iniciativa cumple con la primera condición antedicha.

**Segunda condición:** que exista una relación de conexidad causal temática, sistemática y teleológica entre las distintas proposiciones que componen el cuerpo normativo con el "eje temático" o "materia principal" de la ley, ordenanza u acuerdo.

Antes de abordar el presente examen, resulta de vital importancia desentrañar cuál es el "eje temático", el "eje central" o la "materia principal" de que trata el proyecto de acuerdo en mención. Se trata en definitiva de traer a la superficie de la realidad jurídica el **sustrato material** de que trata la iniciativa. Dicho sustrato no es más que el ejercicio de una competencia (facultad, potestad o atribución) que constitucional y legalmente tiene atribuido el Concejo Municipal: "**terminar la estructura de la administración municipal...**" art. 33.6 C.P).

En efecto, tal como se precisó en la exposición de motivos de proyecto objeto de referencia, y en concepto anterior emanado de esta dependencia jurídica, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales constituye una entidad descentralizada indirecta nacida bajo el esquema asociativo del artículo 95 de la Ley 489 de 1998; la misma naturaleza la comparte la Federación Colombiana de Municipios<sup>7</sup>. En tal sentido, en el caso de que la Corporación Edilicia llegase a aprobar la iniciativa presentada por la Administración, materializa dicha competencia en la medida en que está modificando la estructura de la Administración Municipal, esto es, actualizando el componente orgánico del Municipio e tanto que la

<sup>7</sup> En cuanto a la naturaleza jurídica de dicha asociación, el Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 10 de febrero de 2006, Radicación No. 2500023260002005000931, C.P. María Noemí Hernández Pinzón, precisó que "La Federación Colombiana de Municipios surgió como consecuencia de la autonomía de las entidades territoriales que pregonan principalmente los artículos 1º, 113, 109, 210 y 217 de la Constitución Política, y adquirió la forma de asociación de entidad pública en los términos del artículo 5 de la Ley 489 de 1998". (Negritas y subrayado fuera del texto).



Asociación Glombiana de Ciudades Capitales vendría a integrar el nivel descentralizado por servicios del Municipio, y a su vez la Federación Colombiana de Municipios dejaría de ser parte de la misma.<sup>8</sup>

Precisado entonces el eje temático del proyecto de Acuerdo, entramos a abordar las razones de conexidad que regenta la iniciativa:

- **Conexidad temática.** La conexidad temática es definida por la Corte Constitucional “*como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa la ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. Como se hizo ver ad supra, la Corte ha explicado que la unidad temática, vista desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable*”.<sup>9</sup> (Negritas y subrayado fuera del texto)

En el presente caso, existe relación temática en tanto que la doble autorización que el Concejo Municipal otorga al Alcalde, tiene que ver con la estructura y organización de la Administración Municipal en tanto se actualiza el nivel descentralizado por servicios como quiera que esas dos tipos de asociaciones ostentan el carácter de entidades descentralizadas indirectas de segundo grado.

- **Conexidad causal y teleológica.** “*La conexidad causal entre una ley y cada una de sus disposiciones puede ser devida como la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus*

<sup>8</sup> Recuerde que la “Estructura y Organización de la Administración Pública Municipal” está organizada en dos niveles: el Nivel Central, integrado por el Despacho del Alcalde, la Secretarías Municipales, los Departamentos Administrativos, Direcciones y Unidades Administrativas sin personería jurídica; y el Nivel Descentralizado por Servicios, integrado, entre otros, por Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Empresas Sociales del Estado, Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica y por entidades descentralizadas indirectas

<sup>9</sup> Sentencia C-400 de 2010

artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.

*"Por su parte, la conexidad teleológica consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo fin o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley."<sup>10</sup>*

Esta conexidad se predica del proyecto de acuerdo con el que las razones que dieron lugar a la iniciativa fue la de que el Municipio de Santiago de Cali pudiese participar en aquellos esquemas asociativos que reflejen de mayor manera sus intereses bajo un prisma de eficiencia, esto es, que la participación en una asociación sea el resultado positivo de la relación entre los costos en que se incurre en ella y los resultados que se obtienen. En tal sentido, se expresó en la exposición de motivos que dado que la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales constituye el espacio idóneo de interacción y retroalimentación con otras ciudades capitales en virtud de sus experiencias comunes, no era necesario seguir afiliado en la Federación Colombiana de Municipios, máxime cuando los beneficios que impulsaron la afiliación a ésta agrupación no se han obtenido en proporción a los recursos que cada año tiene que entregar.

Estas razones, que motivaron la presentación de la iniciativa ante el Concejo, en duda alguna guarda coherencia con cada uno de sus artículos en particular, como quiera que se solicita autorización a dicha Corporación para que el señor Alcalde pueda participar en la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, y a su vez para que lo autorice a desafiliarse de la Federación Colombiana de Municipios.



---

<sup>10</sup> Ibídem.



- **Corexidad sistemática.** *“La corexidad sistemática puee ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyrn un uerpo orcanado que responde a una racionalidad interna”.*<sup>11</sup>

Ente la participación del Municipio de Santiago de Cali en la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y la desafiliación de la Federación Colombiana de Municipios existe corexidad sistemática, esto es, racionalidad interna entre una y otra como quien que, desde el punto de vista fiscal, desafilarse de ésta es presupuest para participar en aquella dadas las condiciones financieras del municipio, tal como se manifestó en la exposición de motivos en el acápite del Maco Fiscal de Mediano Plazo.

En conclusión, como quiera que el proyecto de acuerdo objeto de referencia cumple a cabalidad con las condiciones legales y jurisprudenciales del principio de unidad de materia, se reitera la igualdad del mismo.

Atentamente

  
**JAVIER MAURICIO PACHÓN ARENALES**  
Jefe Oficina Dirección Jurídica.

Elaboró: David Andrés Srrano S.- Abogado Externo.  
Revisó: Martha Cecilia Anero Benítez-Asesora

<sup>11</sup> Ibídm.