

Sentencia C-400/10

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de razones específicas

La Corte encuentra que en lo relativo a la presunta vulneración del artículo 4° de la Carta, las razones de la demanda no son específicas, pues resulta obvio que el cargo tiene un carácter indirecto y abstracto, en cuanto (i) el desconocimiento de dicho artículo 4° se produciría como consecuencia de la vulneración de otras normas constitucionales, y (ii) porque también es claro que de manera general toda norma inexecutable resulta contraria a dicho artículo, por lo que no es posible elaborar una acusación de inconstitucionalidad autónoma, específica y concreta con fundamento en el desconocimiento directo de esa disposición.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-No se vulnera por disposición que confiere facultad al Fondo Agropecuario de Garantías en norma de carácter tributario

A partir de las consideraciones vertidas como obiter dicta dentro de la Sentencia C-992 de 2001, así como de lo dicho en la Sentencia C-809 del mismo año, puede concluirse que: a. El proyecto que devino en la Ley 633 de 2000 fue presentado como una reforma tributaria, que además de terminar de financiar el presupuesto de gastos para el año 2001, se inscribía dentro del propósito de buscar una solución de carácter estructural para el problema de desbalance de las finanzas públicas, que contribuyera a la reactivación de la economía, y de manera especial a reactivar la actividad empresarial del sector real de la economía; b. Dentro del contexto de este propósito, durante el trámite parlamentario el proyecto se adicionó con algunas disposiciones, entre ellas la ahora acusada, que teleológicamente encuadraban con el ámbito material de la ley; c. Las disposiciones relacionadas con la actividad de los fondos se dirigían a regular el manejo de unos recursos públicos en el campo de la vivienda de interés social y el desarrollo agropecuario, y en tal virtud estaban orientadas a suplir unas evidentes necesidades en el campo de la inversión social y a promover un modelo de desarrollo agropecuario dentro del cual dichos recursos apoyan el crédito a proyectos productivos; y d. Así las cosas, podía considerarse que las normas sobre los FOVIS y el artículo 74 sobre el Fondo Agropecuario de Garantías -FAG- tenían un vínculo de conexidad teleológica con la materia general de la ley, en la medida en que también se dirigían, como ella, a generar una reactivación económica, que a su vez contribuyera a solucionar el problema estructural de las finanzas públicas. Adicionalmente a estas conclusiones, la Corte corrobora que el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 guarda un razonable vínculo de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con el propósito general de la Ley 633 de 2000, razón por la que el cargo por desconocimiento del artículo 158 superior no está llamado a prosperar.

CONEXIDAD TEMATICA-Concepto

La conexidad temática puede definirse como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. 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 bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre

los mismos exista una relación objetiva y razonable.

CONEXIDAD CAUSAL-Concepto

La conexidad causal entre una ley y cada una de sus disposiciones puede ser definida como la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.

CONEXIDAD TELEOLOGICA-Concepto

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

CONEXIDAD SISTEMATICA-Concepto

La conexidad sistemática puede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA- Señalamientos/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-** Señalamientos que debe contener la demanda

Si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Inexistencia de cosa juzgada/**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-**Inexistencia por fallo inhibitorio

Si bien la Corte mediante sentencias C-809 de 2001 y C-992 de 2001 se había pronunciado anteriormente sobre el título y contenido material de la Ley 633 de 2000; en la primera se pronunció precisando que el propósito del proyecto que vino a constituirse en Ley 633 de 2000, además de construir un sistema tributario con bases gravables amplias y tarifas menores a las actuales, reducir la brecha de la evasión y morosidad tributaria, contribuir en la solución del grave problema de desbalance de las finanzas públicas, incluía el objetivo de reactivar la actividad empresarial del sector real de la

economía, como estrategia estructural para generar mayores ingresos tributarios que permitieran superar el creciente déficit fiscal detectado; en tanto que en la segunda vertió consideraciones relacionadas concretamente con la conexidad del artículo 74, ahora demandado, y la materia general de la ley, siendo considerada por la Corte inepta la demanda, por cuanto “salvo el improbable caso en que no sea posible determinar cual es la materia dominante de una ley, el cargo por violación del principio de unidad de materia no puede dirigirse contra la ley en su totalidad sino contra aquellas disposiciones respecto de las cuales pueda establecerse que carecen de relación de conexidad con la materia de la ley”, concluyendo la Corte que la sentencia C-992 de 2001 no constituye cosa juzgada, pero que dicha providencia constituye un precedente importante que debe ser tenido en cuenta en esta ocasión.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Importancia/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad temática, teleológica, causal, sistemática o consecucional

Refiriéndose al alcance constitucional del principio de unidad de materia, la Corte ha señalado que con él 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 constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere. La jurisprudencia ha precisado que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene, criterios a los que se agrega la modalidad de conexión de tipo consecucional, referida a la conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley, pero que en respeto a la libertad de configuración del legislador, el estudio de la existencia de la conexidad en los aspectos mencionados no debe ser excesivamente rígido.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN RELACION CON EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carácter flexible

La Corte ha rescatado el carácter flexible del control de constitucionalidad que debe ejercerse cuando se trata de verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia, considerando 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, por lo que debe optarse por un control que no sea de rigor extremo, pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable, y en consecuencia, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada

es, por ese concepto, exequible.

TITULO DE LA LEY-Funciones que cumple/**PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE TITULO DE LA LEY Y CONTENIDO**-Derivación del principio de unidad de materia/**PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO**-No puede ser evaluado con criterios rígidos

La prescripción superior conforme a la cual el título de las leyes deberá corresponder a su contenido es una derivación del principio constitucional de unidad de materia, y sus razones tienen que ver con la preservación del principio de seguridad jurídica.

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO- Subreglas constitucionales que deben ser observadas por el legislador en aras de atender este principio

La Corte ha señalado ciertos criterios concretos que deben presidir el escrutinio de las leyes acusadas de desconocer el artículo 169 superior, por incongruencia entre su título y su contenido, y conforme a tales criterios jurisprudencialmente decantados, para efectos de ejercer el control de constitucionalidad en estos supuestos, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar los siguientes aspectos: i) que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios; ii) que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma; iii) que entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad; y iv) que el título no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y CONTENIDO- No se vulnera por la no enunciación de todos los asuntos conexos que conforman el cuerpo normativo/**PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y CONTENIDO**-Cumplimiento

La Corte estima que no puede entenderse que el título de la ley deba contener la enunciación completa, a manera de índice temático, de todos y cada uno de los asuntos conexos que conforman su cuerpo normativo, siendo suficiente con la mención de los más representativos de la temática general de la ley.

Referencia: expediente D-7879

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 74 de la Ley 633 de 2000.

Actora: Caroline Deyanira Urrego Moreno.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Mauricio González Cuervo, -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto

Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Caroline Deyanira Urrego Moreno demandó el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 *“por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”*.

Mediante auto del veintiocho (28) de septiembre de dos mil nueve (2009), el Despacho del magistrado sustanciador inadmitió la demanda, por cuanto la demandante no había sustentado con razones suficientes los motivos por los cuales consideraba que el texto acusado desconocía la Constitución, omitiendo de esta manera el requisito exigido por el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 para la presentación de las demandas de inconstitucionalidad.

En atención a lo anterior, la accionante corrigió la demanda y el Despacho, mediante auto del veintinueve (29) de octubre del dos mil nueve (2009), procedió a su admisión.

2. LA DEMANDA

2.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada:

“LEY 633 DE 2000

(diciembre 29)

Diario Oficial No. 44.275, de 29 de diciembre de 2000

“Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

“DECRETA:

(...)

“ARTICULO 74. FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS. *El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario”.*

2.2. CARGOS DE LA DEMANDA

Solicita la demandante la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 74 de la Ley 633 de 2000, por considerarlo violatorio de los artículos 4^[1], 158^[2] y 169^[3] de la Constitución Política.

Afirma que durante trámite de la Ley 633 de 2000 se introdujo una disposición ajena al contenido de la misma, que regula aspectos de orden tributario, lo cual viola el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política.

Inicialmente, con sustento en las gacetas del Congreso, realiza un recuento del trámite de la ley, indicando que fue en el pliego de modificaciones introducidas al proyecto presentado por el Gobierno, en donde se introdujeron los artículos que no guardaban relación con el título y el tema de dicho proyecto, entre ellos el artículo 74 que se refiere al Fondo Agropecuario de Garantías.

Para fundamentar su posición, trae a colación jurisprudencia de la Corte Constitucional referente a la aplicación del principio de unidad de materia; agrega entonces que el artículo 74 que acusa cambia el funcionamiento del Fondo Agropecuario de Garantías, asunto que es extraño al contenido de la Ley 633 de 2000 cuyo alcance regulador es modificar el Estatuto Tributario, regular los fondos obligatorios para la vivienda de interés social, e introducir normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

Posteriormente, profundizando en el concepto de violación, indica que no existe conexidad temática, causal, teleológica, sistemática ni por consecuencia, entre la materia de la ley y el asunto que regula la norma acusada.

Explica por qué, en su concepto, entre la norma demandada y la Ley 633 hay ausencia de conexidad temática, y al respecto señala que no obstante que el artículo 74 regula un tema financiero, se refiere a la modificación del objeto para el que se concibió el Fondo Agropecuario de Garantías, lo cual no guarda relación con el contenido de la Ley 633 de 2000.

Continúa la accionante aduciendo la carencia de conexidad causal y teleológica, en la medida en que el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 no se dirige a regular aspectos de orden tributario, aunque sí de orden financiero; sin embargo, no tiene un efecto directo sobre gravámenes, exenciones u otros temas de orden tributario; por lo tanto, estima que para regular el asunto a que se refiere el artículo acusado, que permite al Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, se requería una norma de la misma naturaleza de la Ley 21 de 1985, que creó dicho Fondo de Garantías específicamente para el sector del agro.

Explica que igualmente se presenta una falta de conexidad sistemática, pues *“las disposiciones contenidas en la Ley 633 de 2000 se orientaron a equilibrar las finanzas públicas y reestructurar y fortalecer el sistema tributario, no habiendo justificación en el trámite legislativo de cómo el deferir al reglamento expedido por la*

Comisión Nacional de Crédito, el otorgamiento de garantías del FAG incida en el equilibrio de las finanzas públicas y menos aun en el sistema tributario, lo que es evidente en las demás normas que regulan los aspectos tributarios, los FOVIS y las regulaciones de los depósitos de la Rama Judicial”.

Alega así mismo la ausencia de conexidad “por consecuencia”, ya que la norma demandada no se ocupa de los efectos tributarios de las operaciones financieras del FAG, al disponer que sea la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario la que defina mediante reglamento la forma de otorgamiento de garantías.

Estima que existe un desconocimiento de las reglas constitucionales del trámite legislativo, porque el artículo 74 confiere al reglamento de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario la posibilidad de modificar el objeto del Fondo Agropecuario de Garantías, cuestión esta última que corresponde al legislador definir en una ley diferente.

Finalmente, advierte la vulneración del artículo 169 de la Constitución, conforme al cual *“El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*, pues en este caso, de la simple comparación del título de la Ley 633 de 2000 con el texto del artículo 74 de la misma, resulta evidente el desconocimiento de esta norma constitucional.

3. INTERVENCIONES

3.1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

El académico Juan Rafael Bravo Arteaga, en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, atiende en forma oportuna la invitación de la Corte y solicita que se declare la inexecutable de la norma demandada, al ser violatoria de los artículos 4°, 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia.

Refiere que para determinar la violación del artículo 4° de la Constitución, debe primero analizarse si la norma acusada desconoce las otras dos normas constitucionales mencionadas en la demanda, pues es claro que si una ley vulnera alguna de las disposiciones de la Carta, consecuentemente está violando este precepto constitucional.

Respecto de la violación del artículo 158 superior, indica el interviniente que las leyes deben ser un cuerpo de normas que guarden conexidad lógica, causal y teleológica entre sí. En este sentido, una disposición como la acusada, donde se otorga una facultad a una entidad financiera para garantizar créditos destinados al agro, carece de relación lógica con la materia tributaria, con la financiación de la vivienda de interés social y el mejoramiento económico de la Rama Judicial.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la violación del artículo 169 de la Constitución, que señala que *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto”*, el interviniente, luego de realizar una comparación entre el encabezamiento de la Ley 633 del 2000 y el texto de la norma demandada, concluye que la autorización dada por esta última para que el

Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) otorgue seguridades financieras a los proyectos agropecuarios, constituye una materia totalmente ajena al enunciado general de la Ley.

Con fundamento en lo expuesto, la Academia Colombiana de Jurisprudencia concluye que el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 es inconstitucional.

3.2. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario, con ponencia del Doctor Juan L. Alfonso Bernal, emitió concepto sobre la presente demanda de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

Inicialmente, la intervención trae a colación apartes de las sentencias de la Corte Constitucional números C-908 de 2007, C-821 de 2006 y C-152 de 2003, las cuales se refieren a los principios de unidad de materia y de congruencia entre el título de la ley y su contenido.

Enseguida afirma que el título de la Ley 633 de 2000 es lo suficientemente preciso para establecer que el contenido de la misma está referido a tres temas específicos, a saber: (i) normas en materia tributaria, (ii) disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social, FOVIS, y, (iii) normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

Advierte el interviniente, que en esta ocasión no se utilizó la locución “...y se dictan otras disposiciones” como sí ocurre en otras leyes. Y pese a que en el cuerpo normativo de la ley figura el Capítulo V, como “Otras disposiciones”, las norma que aquí se contienen tratan de temas relacionados con el título de la ley.

En consecuencia, cualquier norma incorporada en el texto de la Ley 633 de 2000 que se aparte de este contexto normativo y que carezca de conexidad con él, como a su juicio es el caso del artículo 74, deviene violatoria del artículo 158 de la Carta Política.

3.3. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En forma oportuna intervino el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y solicitó a la Corte Constitucional que se inhiba de pronunciarse de fondo respecto de los cargos de constitucionalidad presentados contra la norma demandada o, en su defecto, declare la constitucionalidad de la misma, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Plantea que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido los requisitos para el estudio de fondo de las demandas de inconstitucionalidad, motivo por el cual, ante la ausencia de los mismos esta Corporación debe inhibirse de proferir un fallo de fondo sobre el asunto demandado; afirma que en el presente caso existe insuficiencia en los cargos presentados, pues la accionante sólo se limita hacer una referencia general, abstracta y sin fundamento de la supuesta vulneración de las normas constitucionales.

Explica, respecto al cargo por violación del artículo 169 de la Carta Política, que la accionante sólo realiza una comparación entre la primera frase del artículo demandado y el título de la Ley 633 de 2000, sin construir ningún tipo de razonamiento del que se infiera la inconstitucionalidad de la norma.

Apoya su posición en la Sentencia de la Corte Constitucional C-992 de 2001, en donde se señaló que *“si bien el artículo 169 exige que haya precisa correspondencia entre el título de las leyes y el contenido de las mismas, no se trata de un requisito meramente formal, al punto que pueda satisfacerse con la simple enunciación en el título de diversas materias que no sea posible englobar en una sola conforme a algún criterio de conexidad”*.

Considera que frente a la supuesta violación del artículo 158, referente al principio de unidad de materia, la demanda es inepta en la medida que los argumentos son infundados e insuficientes, pues no logran desvirtuar la constitucionalidad de la norma acusada.

Sostiene que no es cierto que el artículo 74 demandado haya modificado el funcionamiento del Fondo Agropecuario de Garantías y sustenta esa aseveración explicando que *“el FAG tiene como objeto respaldar créditos de capital de trabajo e inversión redescontados ante FINAGRO, de clientes que no puedan ofrecer las garantías ordinariamente exigidas por el Banco, o que teniéndolas estén comprometidas o las que posea sean insuficientes para respaldar el crédito; que la Ley 16 de 1990 que reglamenta el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario establece de forma clara que las garantías a través del FAG se otorgan en los términos que señale la Comisión Nacional de Crédito; y, en ese sentido, resulta obvio que se establezcan las condiciones mediante un reglamento marco que regule dicha actividad.*

Finalmente, el Ministerio asevera que el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 atiende al principio de unidad de materia, en cuanto guarda estrecha relación de conexidad con las finalidades de la ley, pues ésta también pretendió alcanzar objetivos de reactivación económica, como fue dicho por esta Corporación en la Sentencia C-992 de 2001[4].

4. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro el término legalmente previsto emitió el concepto de su competencia, en el cual pidió declarar la exequibilidad de la norma demandada, con base en las siguientes consideraciones:

La Vista Fiscal comienza por señalar el problema jurídico a determinar, consistente en establecer si el artículo demandado es inconstitucional por violar el principio de unidad de materia.

Manifiesta el Ministerio Público que el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 no es violatorio del artículo 158 de la Constitución, puesto que el tema agropecuario tiene relación con los asuntos financieros de los que se ocupa el Estatuto Tributario. Por otro lado, considera que la demandante da una interpretación

errada al contenido de la norma acusada, al señalar que modifica el objeto del Fondo Agropecuario de Garantías. Adicionalmente, recuerda que la Corte Constitucional en la Sentencia C-992 de 2001 señaló que *“la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema. Por el contrario, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sostenido que un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable”*.

Procede luego a explicar que el artículo 74 de la Ley 633 de 2000, contrario a lo argumentado por la demandante, no modifica el objeto del Fondo Agropecuario de Garantías, porque lo que establece la norma es una facultad para otorgar garantía a los proyectos agropecuarios.

Por otra parte, precisa que el tema agropecuario está previsto dentro de la normatividad tributaria, razón por la cual no es ajeno al alcance de las leyes relacionadas con dicha materia. Bajo este supuesto, el hecho de que el título de la ley no mencione normas del sector agropecuario, no es motivo para predicar la falta de unidad de materia por falta de conexidad temática.

5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

5.1. Competencia

De conformidad con lo prescrito por el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de la norma demandada, por tratarse de una ley de la República.

5.2. El problema jurídico que propone la demanda.

5.2.1. Según se reseñó en el acápite de Antecedentes de la presente sentencia, la demandante considera que el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 desconoce **(i)** el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución cuando dispone que todo proyecto de ley debe referirse a un mismo asunto, **(ii)** la prescripción contenida en el artículo 169 *ibidem* según la cual el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y **(iii)** el artículo 4° superior según el cual la Constitución es norma de normas y en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Esta triple vulneración de la Carta se produciría por cuanto, a juicio de la actora, la norma acusada fue introducida dentro del trámite parlamentario del proyecto que se convirtió en la Ley 633 de 2000, sin que la materia que regula tuviera relación alguna con el título y el tema de dicho proyecto.

Para explicar por qué la materia a la que se refiere dicho artículo 74 no guarda relación con la Ley 633 de 2000, la demandante afirma que la disposición acusada

regula el funcionamiento del Fondo Agropecuario de Garantías y su alcance es de naturaleza financiera, en cuanto autoriza a dicho Fondo para avalar proyectos agropecuarios; mientras que la mencionada Ley 633 modifica el Estatuto Tributario, regula los fondos obligatorios para la vivienda de interés social -FOVIS-, y consagra normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial, como lo enuncia su título. Así, a pesar del alcance financiero de la disposición, ella no tiene nada que ver con asuntos tributarios, no se relaciona con los FOVIS, ni contribuye a equilibrar las finanzas públicas.

5.2.2. Para algunos de los intervinientes[5], le asiste razón a la actora, pues la norma acusada permite a una entidad financiera garantizar créditos destinados al agro, lo cual no tiene ninguna relación con los temas tributarios, la financiación de la vivienda de interés social y el mejoramiento económico de la Rama Judicial, asuntos que constituyen la materia de la Ley 633 de 2000. Sin embargo, otra de las intervenciones[6] aboga por la exequibilidad de la disposición, aduciendo que el principio de unidad de materia es de carácter flexible y que la intención que animó la expedición de la Ley 633 de 2000 también tenía que ver con la necesidad de reactivar la economía, por lo que las normas con alcance financiero que contribuyen a ese propósito no son extrañas a sus objetivos.

Por su parte, la vista fiscal estima que la norma acusada es exequible, pues la reactivación económica del agro es un objetivo que coincide con la finalidad buscada por el Congreso de la República al expedir la Ley acusada. Además, no es cierto que el artículo 74 acusado modifique el objeto ni funcionamiento del Fondo Agropecuario de Garantías, como lo sugiere la actora.

5.2.3. Así las cosas, corresponde a esta Corporación establecer si existe un vínculo de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica entre la materia de la Ley 633 de 2000 y el contenido regulador del artículo 74 de la misma, ahora acusado. Para esos propósitos, **(i)** brevemente recordará la jurisprudencia relativa al principio constitucional de unidad de materia que orienta el ejercicio de la función legislativa, **(ii)** recordará los antecedentes jurisprudenciales en los que concretamente esta Corporación se ha referido al contenido material de la Ley 633 de 2000 y particularmente de su artículo 74, **(iii)** verificará si el mencionado artículo 74 presenta el vínculo de conexidad mencionado y finalmente, **(iv)** analizará si el título de la referida ley es congruente con su alcance normativo, en particular con el de la norma acusada .

No obstante, antes de abordar lo anterior la Sala analizará la posible ineptitud de la demanda, alegada por uno de los intervinientes.

5.3 Cuestión previa. Aptitud de la demanda.

5.3.1 Dice una de las intervenciones[7], que la Corte debe proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda, en cuanto las razones presentadas para explicar la presunta inconstitucionalidad de la disposición acusada no son *específicas* ni *suficientes*, pues se limitan hacer una referencia general, abstracta y sin fundamento de la supuesta vulneración de las normas constitucionales.

5.3.2 Dentro de los requisitos para la presentación de la demanda de inconstitucionalidad, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala aquel que consiste en expresar las razones por las cuales los textos acusados se estiman violados. Conforme a la jurisprudencia sentada por esta Corporación, de la correcta expresión de las razones de la violación depende la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad. Las razones presentadas por el actor deben ser “*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*”.[8] De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, al encontrar que la demanda es sustancialmente inepta.

El requisito de la *suficiencia* de las razones alude a que las mismas expongan todos los elementos de juicio necesarios para que la acusación tenga un alcance persuasivo tal, que al menos despierte una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma acusada.[9] Por su parte, el requisito de la *especificidad* de las razones exige que ellas no consistan en la presentación de cargos “*vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales*”[10][11].

De otro lado, refiriéndose concretamente a los requisitos sustanciales de la demanda que acusa una disposición legal por ser violatoria del principio de unidad de materia, esta Corporación en la Sentencia C-579 de 2001[12] expresó que “*Si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior. Ello constituye una aplicación elemental de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el cual se exige que las demandas de inconstitucionalidad contengan una exposición de las razones por las cuales los ciudadanos acusan a las normas legales de violar la Carta Política*”.

5.3.3. Al parecer de la Sala, tras la corrección de la demanda los cargos que en esta oportunidad presenta la ciudadana demandante sí están sustentados con razones *específicas y suficientes*, que además responden a las exigencias de la jurisprudencia en materia concreta de acusación de normas por desconocimiento del principio de unidad de materia, pero únicamente en cuanto explican la violación de los artículos 158 y 169 de la Carta. No así en lo que tiene que ver con la vulneración del artículo 4° superior.

Como se dijo, los cargos consisten en afirmar que la norma acusada, que autoriza al Fondo Agropecuario de Garantías –FAG- para avalar proyectos agropecuarios de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, modifica el objeto y el funcionamiento de este Fondo, lo cual no guarda conexidad temática, causal, teleológica, sistemática o “por consecuencia” con la materia dominante de la Ley 633 de 2000, la cual, como su título lo enuncia, (i) regula asuntos tributarios, (ii) reglamenta los fondos obligatorios para la vivienda de interés social, FOVIS y (iii) adopta medidas para fortalecer las finanzas de la rama judicial .

Esta acusación, a juicio de la Sala, es *suficiente* para generar duda sobre la

conformidad del artículo 74 con los artículos 158 y 169 de la Constitución, a tal punto que dos de los tres intervinientes coinciden en estimar que la norma es inconstitucional. Así mismo, las razones presentadas en la demanda son *específicas*, pues son concretas al explicar por qué particularmente la norma acusada carece de algún tipo de vínculo con la materia de la ley en que se inserta.

Además, la demanda cumple con explicar cuál es, a juicio de la actora, la materia dominante de la Ley 633 de 2000, el contenido sustancial del artículo 74 acusado, y las razones por las que a su parecer no existe entre lo primero y lo segundo ningún tipo de conexidad.

Por todo lo anterior, la Corte no atenderá la solicitud principal de una de las intervenciones[13], orientada a que se emita un fallo inhibitorio por la supuesta insuficiencia y falta de especificidad de las razones esgrimidas en la demanda.

- 5.3.4.** No obstante, la Corte encuentra que en lo relativo a la presunta vulneración del artículo 4° de la Carta, conforme al cual la Constitución es norma de normas, las razones de la demanda no son *específicas*, pues resulta obvio que el cargo tiene un carácter indirecto y abstracto, en cuanto **(i)** el desconocimiento de dicho artículo 4° se produciría como consecuencia de la vulneración de otras normas constitucionales, y porque **(ii)** también es claro que de manera general toda norma inexecutable resulta contraria a dicho artículo, por lo que no es posible elaborar una acusación de inconstitucionalidad autónoma, específica y concreta con fundamento en el desconocimiento directo de esa disposición. En tal virtud, la acusación de inconstitucionalidad relativa a la vulneración de esta norma superior no será tenida en cuenta, por ineptitud sustancial de la demanda.

5.4. El principio constitucional de unidad de materia de las leyes.

5.4.1. Conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, relativa al alcance del artículo 158 de la Carta, según el cual “*(t)odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*”, así como del artículo 169 *ibidem*, según el cual “*(e)l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*”, estas disposiciones buscan racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del producto final, es decir de la ley que finalmente llega a ser aprobada.[14]

La Corte ha explicado que las anteriores exigencias constitucionales obedecen a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone “*darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo*”[15], y porque luego de expedida la ley, su cumplimiento reclama un mínimo de coherencia interna, que permita a los destinatarios de las normas identificarse como tales y conocer las obligaciones que de ella se derivan.[16]

En efecto, refiriéndose al alcance constitucional del principio de unidad de materia, la Corte ha señalado que con el 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 constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”[17].

Adicionalmente, la jurisprudencia ha precisado que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene. [18]

Igualmente, ha estimado que en respeto a la libertad de configuración del legislador, el estudio de la existencia de la conexidad en los aspectos mencionados no debe ser excesivamente rígido[19]. En efecto, la jurisprudencia ha insistido con particular énfasis en que la interpretación del principio de unidad de materia *“no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.”[20]*

En el mismo orden de ideas, la Corte ha considerado que la unidad de materia no significa *simplicidad temática*, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable[21].

Así pues, la Corte ha rescatado el carácter flexible del control de constitucionalidad que debe ejercerse cuando se trata de verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En este sentido, por ejemplo, ha vertido los siguientes conceptos:

“(…) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que

resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. **Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo** pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”. [22] (Negrillas y subrayas fuera del original)

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

*...para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, **la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible.** Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que “no se relacionen” los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecuencial ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley [23]” [24] (Negrillas y subrayas fuera del original)*

5.5. El contenido material de la Ley 633 de 2000. Ausencia de cosa juzgada. Reiteración de jurisprudencia.

5.5.1. Debe la Sala advertir en este punto, que sobre el título y el contenido material de la Ley 633 de 2000 la Corte se ha pronunciado anteriormente. La primera oportunidad se produjo al expedir la Sentencia C-809 de 2001 [25]. Y, posteriormente, en la Sentencia C-992 de 2001 [26] esta Corporación judicial tuvo una nueva ocasión de hacer un amplio análisis que ahora resulta forzoso recordar, pues en esa ocasión, el examen de la Corte recayó no sólo sobre la materia de la ley vista en su conjunto, sino también, y de manera específica, sobre el vínculo de conexidad del artículo 74, aquí acusado, con la ley en general.

5.5.1.1 En la Sentencia C-809 de 2001, la Corte, al examinar la constitucionalidad de los artículos 80 a 83 y 199 de la Ley 633 de 2000, acusados de desconocer el artículo 158 superior, relativo al principio de unidad de materia, se pronunció así sobre el contenido material de esta Ley, vista de manera general:

“En el caso particular de la Ley 633 de 2000, tal como lo anuncia su

título, sus prescripciones están encaminadas a adoptar normas en materia tributaria, expedir disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social e introducir normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

“Según lo consignado en los antecedentes legislativos de la citada ley, la razón fundamental que motivó la presentación de la iniciativa por parte del Gobierno estriba en el creciente desequilibrio de las finanzas públicas, considerado como un factor crítico en el deterioro de las condiciones económicas del país durante los últimos años, cuya necesidades de financiación tornaron más vulnerable nuestra economía a los choques externos de los finales de los años noventa.

“Frente a esta situación se adoptó un plan de ajuste a tres años con el fin de equilibrar paulatinamente las cuentas fiscales, estabilizar el nivel de la deuda pública, restablecer la credibilidad y **encauzar la economía del país por la senda del crecimiento.** Según el Ejecutivo, si bien esta estrategia devolvió la confianza en la estabilidad macroeconómica, se hacía necesario adoptar reformas estructurales relacionadas con el ineficiente sistema tributario, a través de medidas de fondo que ayuden a fortalecer las finanzas de la nación.

“En la exposición de motivos del proyecto de ley, el Ejecutivo también se refiere al déficit fiscal y su financiación en los años noventa, situación que en su parecer tiende a acelerarse y volverse potencialmente explosiva al iniciarse el nuevo siglo, no obstante su carácter estructural debido a que su causa está asociada al crecimiento desproporcionado del gasto público en relación con los ingresos. Para enjugar este déficit ha sido necesario endeudarse cada vez más, determinando que el servicio de la deuda haya alcanzado proporciones importantes dentro del gasto total. Por ello la solución no podía aplazarse, puesto que se prolongaría la situación de crisis, al tiempo que generarían efectos perturbadores en la tasa de interés y en la inversión.

“El Ejecutivo argumentó igualmente que aún cuando en los últimos años se han realizado cinco reformas tributarias con el fin de corregir este déficit, su financiación ha dependido básicamente de recursos esporádicos provenientes de empresas del Estado, de las privatizaciones, las licencias de explotación privada de las telecomunicaciones y del crédito, lo cual es claramente desventajoso pues estas fuentes son inciertas y le otorgan un alto grado de vulnerabilidad a las finanzas públicas y a la economía.

“Finalmente, en la exposición de motivos se señalan expresamente los objetivos fundamentales de la iniciativa, a saber:

*Contribuir en la búsqueda de una solución de carácter estructural para resolver el grave problema del desbalance de las finanzas públicas.

*Construir un sistema tributario, con bases gravables amplias y tarifas

menores a las actuales, con el propósito de que la carga fiscal se distribuya más equitativamente entre los contribuyentes y se eliminen ineficiencias asociadas con tratamientos impositivos preferenciales.

**Reducir la brecha de evasión y morosidad tributaria hoy existentes.*

***Reactivar la actividad empresarial del sector real de la economía.**

**Simplificar la administración de los pequeños contribuyentes y eliminar los factores de competencia desleal. [27]. (Negrillas y subrayas fuera del original)*

La Sala destaca por ahora cómo la sentencia transcrita pone de relieve que desde la exposición de motivos se hizo saber que el propósito del proyecto que vino luego a ser la Ley 633 de 2000 incluía el objetivo de reactivar la “*actividad empresarial del sector real de la economía*”, como estrategia estructural para generar mayores ingresos tributarios que permitieran superar el creciente déficit fiscal detectado.

5.5.1.2. Posteriormente la Corte profirió la sentencia C-992 de 2001[28], en donde nuevamente se refirió a la materia general de la Ley 633 de 2000, pero además vertió consideraciones relacionadas concretamente con la conexidad del artículo 74, ahora demandado, y dicha materia general de la Ley. En efecto, dijo en esa ocasión esta Corporación, refiriéndose al trámite dado a la Ley 633 de 2000 y a la introducción dentro del proyecto en curso de nuevas disposiciones, entre ellas la que ahora se demanda, lo siguiente:

“El proyecto se presentó a consideración del Congreso, en la Cámara de Representantes, como de reforma tributaria y había sido anunciado como un complemento de la ley de presupuesto, indispensable para que, en los términos del artículo 347 de la Constitución, se pueda terminar de financiar el presupuesto de gastos para el año 2001 con el señalamiento de nuevos ingresos. En ese contexto, el proyecto se estructuró dentro de un propósito más amplio, referido a la búsqueda de una solución de carácter estructural para el problema de desbalance de las finanzas públicas, que, en la actual coyuntura, contribuyera a la reactivación de la economía.

“El Gobierno, el 16 de noviembre, adicionó el proyecto original con un pliego de modificaciones concertado con los ponentes. En dicho pliego y en la exposición de motivos que lo acompañaba, se conservaba la identidad temática del proyecto en torno a la reforma tributaria y disposiciones conexas con ella. Un examen somero permite apreciar que los artículos de la propuesta, hasta ese momento, se refieren a temas que guardan estrecha relación de conexidad con la materia que define el proyecto, cuyo título, precisamente era, y continuaba siendo “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”. Como artículos nuevos se introducen, en esta instancia, entre otros, seis relacionados con las finanzas de la Rama Judicial, en “... ajustes al impuesto de remates, prescripción de depósitos judiciales a favor de la

nación, aplicación de la DTF a los promedios mensuales de depósitos judiciales y generación de intereses moratorios por el no pago de las multas impuestas por las autoridades judiciales.” Observa la Corte que respecto de estos artículos, que en la demanda se agrupan bajo la denominación de “Normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”, es posible establecer una clara relación de conexidad con la materia de la ley, puesto que ellos se orientan a regular unos ingresos de la Rama Judicial y la gestión eficiente de esos recursos, objetivos que tanto temática como teleológicamente encuadran en el ámbito material de la ley, sin que de dicho conjunto de normas pueda predicarse que constituyen una materia distinta.

“Posteriormente, el 28 de noviembre de 2000, se rinde el informe de ponencia para primer debate. En dicho informe se presenta ponencia para el proyecto 072 Cámara, 126, Senado, acumulado con los proyectos 062 Cámara y 084 Cámara, que versan sobre beneficios tributarios para las aerolíneas que incrementen sus vuelos semanales a los nuevos Departamentos y una modificación a la Ley 488 de 1998 que trata de materias tributarias, respectivamente.

“En ese momento se introdujeron, como parte del pliego de modificaciones presentado por los ponentes, los artículos que ahora son objeto de examen por violación del principio de unidad de materia y que tienen que ver con los FOVIS y con los Fondos Agropecuario de Garantías y Nacional de Crédito Agropecuario.

“En ese mismo momento, se propone también que se cambie el título de la ley, que en adelante deberá ser “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los Fondos obligatorios para vivienda de interés social y se modifican normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial”.

“Como puede observarse, se trataba, claramente, de una adición a los contenidos temáticos del proyecto original, cuya materia, hasta ese momento, podía señalarse como la de reforma tributaria y en general, ajustes orientados a obtener el equilibrio presupuestal, y la que ahora se agregan unas normas orientadas a regular el manejo de unos recursos públicos en el campo de la vivienda de interés social y el desarrollo agropecuario.

“Tal como se ha señalado, es posible que el curso del debate parlamentario, y con particular claridad, durante el primer debate, se adicionen los contenidos temáticos de un proyecto de ley, de manera que se amplíe la materia del mismo, siempre que se pueda encontrar una relación de conexidad entre los temas originales y los nuevos.

“Observa la Corte que tanto las normas sobre los FOVIS como la que tienen que ver con los fondos para el sector agropecuario, tienen por objeto la regulación de unos recursos de carácter público, orientados, en el primer caso a suplir unas evidentes

necesidades en el campo de la inversión social y en el segundo, a promover un modelo de desarrollo agropecuario dentro del cual dichos recursos apoyan el crédito a proyectos productivos. Dentro de una concepción integral de la materia de la ley y de la situación que con la misma se pretende afrontar, encuentra la Corte que válidamente podía el Congreso ampliar con estos nuevos contenidos la materia inicial de la ley, de manera que ella ahora comprenda no sólo los aspectos estrictamente tributarios, sino también aquellos relacionados con los programas de vivienda de interés social y de apoyo a la producción agropecuaria, con clara incidencia en el propósito de reactivación económica que, desde el principio caracterizó el proyecto de ley".(Negrillas y subrayas fuera del original)

5.5.2. La anterior providencia constituye un precedente importante que ahora debe ser tenido en cuenta por la Sala, pero que no constituye cosa juzgada que impida a la Corte pronunciarse ahora sobre la constitucionalidad del artículo 74 de la Ley 633 de 2000, por el presunto vicio de falta de unidad de materia. Lo anterior, por las siguientes razones:

5.5.2.1. En la demanda que dio origen a la Sentencia C-992 de 2001, apartes de la cual inmediatamente arriba se acaban de transcribir, el actor presentó un cargo principal general dirigido contra la Ley 633 de 2000 en su totalidad, fundamentado en la violación del principio de unidad de materia; y como pretensión subsidiaria, para el evento de que no prosperará el anterior cargo principal, solicitó que particularmente un grupo de artículos, entre los cuales se hallaba el 74 ahora nuevamente acusado, fueran declarados inexecutable por la misma razón[29].

El cargo general principal consistió en afirmar que la Ley 633 de 2000 abarcaba una pluralidad de materias inconexas e independientes, ya que si bien la mayoría de las normas eran de carácter tributario, no guardaban ningún tipo de relación con esta última materia aquellas que trataban temas como el del fortalecimiento de las finanzas de la Rama Judicial, las que se referían al tratamiento de los fondos obligatorios para la vivienda de interés social, "o las relativas al Fondo Agropecuario de Garantías". Esta "mezcla" de materias diversas no poseía un hilo conductor, de lo cual se desprendía la flagrante violación al artículo 158 de la Carta.

Respecto de este cargo principal general, la Corte consideró que la demanda era inepta, porque "salvo el improbable caso en que no sea posible determinar cuál es la materia dominante de una ley, el cargo por violación del principio de unidad de materia no puede dirigirse contra la ley en su totalidad, sino contra aquellas disposiciones respecto de las cuales pueda establecerse que carecen de relación de conexidad con la materia de la ley. Por esa razón la Corte restringirá su pronunciamiento a las disposiciones respecto de las cuales se haya formulado un cargo de manera concreta". (Negrillas y subrayas fuera del original)

5.5.2.2. En vista de lo anterior, la Corte pasó a referirse al contenido material de la

Ley vista en su conjunto, y a la introducción de nuevas disposiciones durante su trámite, que correspondían a las concretamente acusadas, respecto de lo cual fueron verdidas las consideraciones que anteriormente fueron trascritas *in extenso*. En seguida pasó a estudiar si debía examinar el cargo subsidiario, que según la providencia en cita consistía en afirmar *“que los artículos específicamente citados violan el artículo 158 de la Carta, ya que la unidad de materia se ve amenazada por la existencia de materias inconexas que no guardan relación con el proyecto de ley 072 de 2000 de la Cámara de Representantes, que versaba sobre reforma tributaria, tales como las relativas a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y las normas sobre fortalecimiento de las finanzas de la rama judicial. Por esta razón considera el demandante que debe declararse la inexequibilidad de las normas específicamente demandadas”*.

Al respecto, consideró la Sentencia que en cuanto a este segundo cargo subsidiario dirigido contra artículos concretos de la Ley 633 de 2000, la demanda también era inepta, por lo que procedía un fallo inhibitorio. En efecto, en este sentido dijo la providencia:

“Petición subsidiaria

“Una vez establecida la materia propia de la ley procede el examen desde la perspectiva de normas aisladas, que no puedan encuadrarse dentro de dicha materia. Pese a que el actor, de manera subsidiaria, solicita la declaratoria de inexequibilidad de algunas normas por contrariar el principio de unidad de materia, lo cierto es que en este caso, conforme a la jurisprudencia de la Corte, la demanda es inepta, por cuanto respecto de las normas demandadas no identifica cual es la razón por la cual tales normas no encuadran en la materia de la ley. [30]

“Se aclara que, habiendo encontrado la Corte que la regulación relacionada con las finanzas de la Rama Judicial, con los FOVIS y con los Fondos Agropecuario de Garantías y Nacional de Riesgo Agropecuario, hace parte de la materia de la ley, el cargo de inconstitucionalidad que el actor formula contra los artículos que tienen que ver con estos temas, para que resultase admisible, debía expresar las razones por las cuales los mismos no tienen relación de conexidad con la materia de la ley. Del mismo modo, en la medida en que de manera general el actor no identificó cual es la materia propia y distinta de los artículos que agrupa bajo la denominación de “normas de diversa índole”, para estructurar el cargo habría sido necesario que señalase de manera concreta el concepto por el cual dichos artículos carecen de relación de conexidad con la materia propia de la ley. Como en ninguno de los casos el actor presenta un concepto de la violación, el cargo es inepto y la Corte habrá de declararse inhibida para pronunciarse sobre las disposiciones demandadas”. (Negrillas y subrayas fuera del original)

5.5.2.3. En virtud de lo anterior, en la parte resolutive de la Sentencia C-992 de 2001 se adoptaron, entre otras, las siguientes decisiones:

“Segundo: Declararse inhibida para fallar de la demanda dirigida contra la Ley 633 de 2000 en su totalidad, en relación con el principio de unidad de materia, por ineptitud sustancial de la demanda.

“...

“Cuarto: Declararse inhibida para fallar sobre los artículos 59 a 72, **74**, 75, 103, 110, 111, 119, 120, 121, 122, 129 y 133 de la Ley 633 de 2000, acusados de manera especial en relación con el principio de unidad de materia, por ineptitud sustancial de la demanda”.

Así pues, la Sala concluye que la Sentencia C-992 de 2001 no constituye cosa juzgada que le impida pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 74 de la Ley 633 de 2000, por el presunto vicio de falta de unidad de materia. No obstante, dicha providencia constituye un precedente importante que debe ser tenido en cuenta en esta ocasión.

5.6. Análisis concreto de constitucionalidad del artículo 74 de la Ley 633 de 2000.

Pasa la Corte a estudiar de manera concreta los cargos de la demanda, para lo cual se referirá en primer lugar a la presunta vulneración del artículo 158 de la Constitución por la norma acusada, para posteriormente examinar si ella desconoce el artículo 169 *ibídem*.

5.6.1 En cuanto a lo primero, la Sala destaca ahora que a partir de las consideraciones vertidas como *obiter dicta* dentro de la pluricitada Sentencia C-992 de 2001, así como de lo dicho por esta Corporación en la Sentencia C-809 del mismo año, pueden extraerse válidamente las siguientes conclusiones:

a. El proyecto que devino en la Ley 633 de 2000 fue presentado como una reforma tributaria, que aparte de ser indispensable para terminar de financiar el presupuesto de gastos para el año 2001, se inscribía dentro de un propósito más amplio, cual era el buscar “una solución de carácter estructural para el problema de desbalance de las finanzas públicas”^[31], que contribuyera a “la reactivación de la economía”^[32], de manera especial a “reactivar la actividad empresarial del sector real de la economía”^[33].

b. Dentro del contexto de este propósito legislativo, durante el trámite parlamentario el proyecto se adicionó con algunas disposiciones, entre ellas la ahora acusada, que teleológicamente encuadraban con el ámbito material de la ley, en la medida en que se referían a (i) algunos ingresos para la Rama Judicial y la gestión eficiente de los mismos, y (ii) tenían que ver con la actividad de los fondos de vivienda de interés social –FOVIS- y con los fondos Agropecuario de Garantías y Nacional de Crédito Agropecuario.

c. Estas últimas disposiciones relacionadas con la actividad de los fondos se dirigían “a regular el manejo de unos recursos públicos en el campo de la vivienda de interés social y el desarrollo agropecuario”^[34], y en tal virtud estaban orientadas “en el primer caso a suplir unas evidentes necesidades en el campo de la inversión social y en el segundo, a **promover un modelo de desarrollo**

agropecuario dentro del cual dichos recursos apoyan el crédito a proyectos productivos”[35].

d. Así las cosas, podía considerarse que las normas sobre los FOVIS y el artículo 74 sobre el Fondo Agropecuario de Garantías -FAG- tenían un vínculo de conexidad teleológica con la materia general de la ley, en la medida que también se dirigían, como ella, a generar una “reactivación económica”, que a su vez contribuyera a solucionar el problema estructural de las finanzas públicas.

5.6.2. Las anteriores conclusiones derivadas de las sentencias C-809 y C-992 de 2001 bastarían para considerar que en esta oportunidad el cargo por desconocimiento el artículo 158 superior no está llamado a prosperar. No obstante, la Sala estima conveniente agregar otras reflexiones relativas al alcance concreto de la disposición acusada, que contribuyen a desvirtuar los cargos de la demanda.

El cargo que en esta oportunidad presenta la demanda, se edifica sobre la consideración según la cual el artículo 74 acusado, si bien regula un tema financiero, a lo que en realidad se refiere es a la modificación del objeto para el que se concibió el Fondo Agropecuario de Garantías. Por esta razón, dice la actora, no existe conexidad *temática* entre la Ley en general y el artículo acusado en particular. Tampoco habría conexidad *causal* ni *teleológica*, porque su objetivo no es otro que permitirle al Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, otorgar garantía a los proyectos agropecuarios. Siendo esto así, tampoco hay conexidad *sistemática*, porque el asunto de deferir al reglamento expedido por la Comisión Nacional de Crédito, el otorgamiento de garantías del mencionado Fondo, requería una norma especial de la misma naturaleza de la Ley 21 de 1985, que creó dicho Fondo de Garantías específicamente para el sector del agro.

Así pues, lo que en realidad dice la actora es que el artículo 74 acusado modifica el objeto y el funcionamiento del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-, en la medida en que dispone que el mismo “podrá otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario”[36]; la referencia a este último reglamento, es decir, la facultad de reglamentar las condiciones para el otorgamiento de los avales que la norma concede a esta Comisión, es lo que según la demanda conlleva “*la posibilidad de modificar el objeto del Fondo, al trasladarle la facultad de definir los usuarios de los proyectos agropecuarios”[37]*. Esta modificación de dicho objeto, agrega la acusación, no podía ser incluida dentro de la Ley 633 de 2000, referente a asuntos tributarios y financieros, sino que requería de una ley especial, como lo fue en su momento la Ley 21 de 1985, que creó dicho Fondo de Garantías específicamente para el sector del agro, y lo reguló integralmente.

No obstante, la Corte constata que el artículo 74 acusado no modifica en modo alguno el objeto ni las condiciones de funcionamiento del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-, pues con anterioridad a la expedición de la Ley 633 de 2000, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario ya tenía la facultad de reglamentación de las condiciones de otorgamiento de los avales del Fondo, de modo que en realidad el artículo 74 por este aspecto no introduce ningún cambio en su funcionamiento. En efecto, de conformidad con lo reglado por la Ley 16 de 1990[38], el Fondo Agropecuario de Garantías tiene por objeto “*respaldar los*

créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros[39]. Para esos propósitos, según la misma Ley, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario[40] determinará las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del Fondo[41].

Así las cosas, el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 sólo tuvo como propósito reiterar el designio legislativo de facultar al Fondo Agropecuario de Garantías para avalar créditos destinados a financiar proyectos agropecuarios, dentro de las condiciones que para ese objeto señalara la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, como desde antes venía haciéndolo; así las cosas, entiende la Corte que la inclusión de la norma dentro de la Ley 633 pretendió, como fue señalado por la Corte en la Sentencia C-992 de 2001, vincular esta función de garantía con el propósito general perseguido por la mencionada Ley, de reactivar el sector real de la economía y por esta vía contribuir al saneamiento de las finanzas públicas.

La demanda agrega que el artículo 74, a pesar de que está relacionado con asuntos financieros, nada tiene que ver con la materia tributaria, por lo que desconoce el principio de unidad de materia. Sin embargo, como se vio, la Corte tiene establecido de vieja data que el propósito general de la Ley 633 de 2000 rebasa lo estrictamente tributario, extendiéndose también a la *reactivación económica*, por lo que una norma de fomento financiero a la actividad agrícola persigue un fin congruente con el general de la ley.

No obstante lo anterior, en refuerzo de los argumentos ya expuestos por esta Corporación en la Sentencia C-992 de 2001[42], y de las explicaciones adicionales que se acaban de verter, la Corte ahora agrega las siguientes consideraciones que profundizan en los motivos por los cuales sí existe una conexidad *temática, causal, teleológica y sistemática* entre la materia general de la Ley 633 de 2000 y su artículo 74, ahora bajo examen.

5.6.2.1. Conexidad temática. La conexidad temática puede definirse como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. 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 bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable[43]. Así mismo, como igualmente se reseñó anteriormente, la jurisprudencia ha considerado que el escrutinio judicial sobre la conexidad temática que determina la unidad de materia, no ha de ser rígido sino amplio y flexible.

Al amparo de los anteriores criterios, la Corte reitera que, dado que del estudio de los antecedentes legislativos de la Ley 633 de 2000 se concluye que desde el inicio del trámite legislativo el proyecto de ley correspondiente se refería al asunto de la importancia de *“reactivar la actividad empresarial del sector real de la economía”*[44], como estrategia para *“encauzar la economía del país por la senda del crecimiento”*[45] y de esta manera contribuir al *“equilibrio de las finanzas*

públicas”[46], una norma como la acusada, relativa al tema del otorgamiento de avales públicos a proyectos agropecuarios, guarda una relación de conexidad temática objetiva con el asunto dominante de la ley, pues para la Corte es claro que dentro de la actividad empresarial del sector real de la economía, se encuentra la industria agropecuaria, y que las facilidades concedidas a la misma para acceder a servicios financieros constituyen una estrategia de fomento razonable y adecuada para incentivar el crecimiento del sector, y con ello las posibilidades de que el erario público perciba ingresos tributarios de manos de contribuyentes dedicados a esta industria.

5.6.2.2. Conexidad causal y teleológica. La conexidad causal entre una ley y cada una de sus disposiciones puede ser definida como la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.

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 designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.

En la presente oportunidad, la causa que dio origen a la expedición de la Ley 633 de 2000, como lo demuestra el estudio de sus antecedentes legislativos, fue la necesidad de superar *“el creciente desequilibrio de las finanzas públicas, considerado como un factor crítico en el deterioro de las condiciones económicas del país”*[47]. Esta causa coincide con el fin, propósito o designio principal perseguido con la expedición de la misma ley, pues con ella se buscó superar tal desequilibrio fiscal, para lo cual se idearon diversas estrategias, que determinan la pluralidad temática de todo su cuerpo normativo.

En efecto, si bien el motivo fundamental que determinó la expedición de la ley fue *“el problema de desbalance de las finanzas públicas”*[48], y el objetivo perseguido con ella consistía en solucionar tal problema que se consideraba de carácter estructural, las estrategias para lograrlo fueron varias, unas previstas desde el inicio del trámite legislativo, y otras adicionadas durante su decurso del proyecto de ley en el Congreso, siempre dentro del propósito general de superar el déficit fiscal detectado. En efecto, como fue explicado por esta Corporación en la Sentencia C-992 de 2001[49], la primera estrategia prevista en la Ley fue una reforma tributaria, pero a ella se sumaron otras medidas que buscaban lograr *“la reactivación de la economía”*[50], y de manera especial *“reactivar la actividad empresarial del sector real de la economía”*[51], pues de esta manera se esperaba lograr el incremento del recaudo tributario.

Así las cosas, la Sala reitera una vez más que la medida consagrada en la norma bajo examen, conforme a la cual el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, pueden otorgar garantías a créditos concedidos para financiar proyectos agropecuarios, se inscribe con toda claridad dentro del grupo de estrategias que,

motivadas en la necesidad de solucionar el déficit fiscal de carácter estructural detectado, buscó solucionar tal situación mediante la reactivación del sector real de la economía, como medio para aumentar el recaudo tributario. De esta manera, la norma acusada presenta una clara relación de conexidad causal y teleológica con el conjunto de la Ley en que se inscribe.

5.6.2.3. Conexidad sistemática. La conexidad sistemática puede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna.

En el caso presente, la actora sostiene que la norma acusada no guarda una relación de conexidad sistemática con la Ley 633 de 2000, porque al referirse al tema de los avales que el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, puede otorgar a créditos concedidos para financiar proyectos agropecuarios, ha debido ser incluida dentro de una ley específica sobre asuntos agrarios, como la Ley 21 de 1985, que creó dicho Fondo de Garantías específicamente para el sector del agro.

La Corte no comparte esta apreciación de la demandante, porque si bien una norma como la acusada puede responder al designio de regular el sector agropecuario, y por ello, desde un punto de vista sistemático, puede quedar bien “ordenada” dentro de una ley que de manera general persiga tal propósito, ello no hace que, desde el punto de vista de otro interés o propósito legislativo, en este caso la reactivación económica del sector agropecuario como estrategia de fomento económico con miras a lograr el aumento del recaudo tributario, la norma no pueda ser racionalmente incluida también dentro de otro cuerpo legislativo que de manera general persigue superar un déficit fiscal estructural. Es decir, para la Sala resulta obvio que una misma norma puede presentar una relación de conexidad sistemática o racionalidad interna con más de una ley, si de alguna manera responde a los designios generales de varias de ellas, caso en el cual puede ser consagrada en todas, como justamente sucede en este caso en donde, como adelante se verá, la prescripción normativa contenida en el artículo 74 de la Ley 633 de 2000 se encuentra contenida también en la Ley 16 de 1990^[52]. Así, los destinatarios de tal disposición la encontrarán en uno y otro cuerpo legislativo y la seguridad jurídica quedará mejor garantizada.

Con fundamento en todo lo anterior, la Corte corrobora ahora que el artículo 74 aquí acusado guarda un razonable vínculo de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con el propósito general de la Ley 633 de 2000, por lo cual el cargo por desconocimiento del artículo 158 superior no está llamado a prosperar.

5.6.3. Cargo relativo a la incongruencia entre el título de la Ley 633 de 2000 y el alcance normativo de su artículo 74.

En lo que tiene que ver con el cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del artículo 169 superior, por cuanto el título de la Ley 633 de 2000 nada tiene que ver con la materia regulada por su artículo 74, la Corte observa lo siguiente:

La ley 633 se intitula así: *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama*

Judicial”. Evidentemente, el título anterior no incluye la mención de disposiciones relativas al fomento del agro; así, se pregunta ahora la Sala si esa circunstancia determina la inexecutable de la norma acusada, concerniente a ese asunto.

Ahora bien, la prescripción superior conforme a la cual el título de las leyes deberá corresponder a su contenido (C.P. Art. 169) es una derivación del principio constitucional de unidad de materia. Dicho de otro modo, las mismas razones que obran para que el constituyente exija que una ley se refiera a un mismo asunto, están presentes para que reclame que el título de la ley corresponda a su contenido. Esas razones tienen que ver con la preservación del principio de seguridad jurídica, pues tanto el hecho de que un mismo asunto se vea regulado de manera concentrada y sistemática en un solo cuerpo normativo, como el de que el título de la ley corresponda a su contenido, permiten que los destinatarios de las disposiciones legales las conozcan fácilmente y así puedan cumplirlas, sin resultar sorprendidos por normas dispersas a lo largo del ordenamiento. En ese sentido, esta Corporación ha dicho:

“La preservación de este principio (de unidad de materia) refuerza otro de no menor importancia: el principio de seguridad jurídica. De este modo se garantiza que la regulación de un tema se haga de forma consolidada bajo una misma ley, evitando con ello la dispersión normativa y la incertidumbre consecuente del operador jurídico. Es esta la razón por la cual la Corte ha dicho:

*“las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley, deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo **que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular.**”* (Sentencia C-1185 de 2000 MM.PP. Vladimiro Naranjo Mesa, Carlos Gaviria Díaz).”^[53](Negrillas fuera del original)

No obstante lo anterior, el principio de unidad de materia, y por tanto el de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, no pueden ser evaluados con criterios rígidos, que hagan de ellos *“una camisa de fuerza”* para el legislador. Ciertamente, como arriba se dijo, la jurisprudencia ha señalado que el debate democrático se vería obstaculizado *“si se diera aplicación inflexible a la restricción impuesta por la unidad de materia”*.^[54] Un criterio de escrutinio muy estricto en este asunto, conduciría a evitar la necesaria elasticidad del debate democrático, de manera que *“el Congreso se vería obligado a intensificar la sectorización temática de las leyes, dificultando el tratamiento y entendimiento de los diferentes tópicos legislativos”* ^[55]. De allí que la Corte ha admitido que *“la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano.”*^[56]

De otro lado, la Corte ha señalado ciertos criterios concretos que deben presidir el escrutinio de las leyes acusadas de desconocer el artículo 169 superior, por incongruencia entre su título y su contenido. Conforme a tales criterios

jurisprudencialmente decantados, para efectos de ejercer el control de constitucionalidad en estos supuestos, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar los siguientes aspectos:

“i) Que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios, de aquellos enunciados por la propia Constitución como prohibidos para establecer diferenciaciones entre personas o sectores de la población. Así, por ejemplo, no puede contener alusiones discriminatorias basadas en la raza, el sexo, la religión, etc.

*ii) Que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma. Se trata simplemente de dar una idea general sobre el contenido temático del cuerpo normativo respectivo, **sin que deba realizar una descripción pormenorizada de los temas que pretende regular.***

iii) Entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia (C.P., art. 158) y el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169).

iv) El título no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, pues para ello se encuentran las leyes de honores”.[\[57\]](#) (Negrillas fuera del original)

Así pues, teniendo en cuenta los anteriores parámetros y sobre la base de que la necesaria correspondencia del título de la ley con su contenido es una derivación del principio de unidad de materia, y que este último se reviste de un carácter elástico, la Sala entiende que en la presente oportunidad no puede aplicar criterios de escrutinio exageradamente rígidos. En tal virtud, estima que no puede entenderse que el título de la ley deba contener la enunciación completa, a manera de índice temático, de todos y cada uno de los asuntos conexos que conforman su cuerpo normativo, siendo suficiente con la mención de los más representativos de la temática general de la ley.

Además, en esta oportunidad la Corte destaca con particular énfasis que la observancia del mandato de congruencia entre el título de la ley y su contenido debe evaluarse desde el punto de vista teleológico o instrumental. Es decir, desde la perspectiva según la cual dicha regla busca que los destinatarios de las normas puedan conocerlas fácilmente y en consecuencia aplicarlas y cumplirlas.

En el caso presente, según se vio, la prescripción normativa contenida en el artículo 74 de la Ley 633 de 2000, según la cual *“el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario”*, se encuentra contenida también en la Ley 16 de 1990[\[58\]](#), cuyo artículo 28 indica que el Fondo Agropecuario de Garantías tiene por objeto *“respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario”*; y el párrafo de la misma disposición agrega que para esos propósitos, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones económicas.

Así las cosas, dado que la facultad del mencionado Fondo para avalar créditos destinados a financiar proyectos agropecuarios, según las condiciones que se fijen en la reglamentación expedida por la mencionada Comisión, es una prescripción normativa que se recoge no sólo en la Ley 633 de 2000, sino también en la Ley 16 de 1990 por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, la Sala descarta que los destinatarios de esta norma tengan dificultades insuperables para conocerla.

Lo anterior contribuye a evaluar con especial flexibilidad en esta oportunidad el cumplimiento de la regla de congruencia entre el título de la Ley y su contenido, de manera que la Corte estima que no era necesario que el legislador agregara al título de la Ley 633 de 2000 la referencia al estímulo del sector agrícola mediante la facultad de garantizar créditos destinados a ese sector, a través del *Fondo Agropecuario de Garantías, FAG*.

Finalmente, la Corte observa que en la presente oportunidad el título de la ley no contiene elementos discriminatorios, da una idea general sobre el contenido temático del cuerpo normativo, y no concede reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, por lo cual respeta los criterios de evaluación sobre el título de las leyes sentados por esta Corporación en la citada sentencia C-821 de 2006^[59].

6. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de Corte Constitucional, administrando justicia en nombre el pueblo y por mandato de la Constitución:

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados en la presente sentencia, el artículo 74 de la Ley 633 de 2000.

SEGUNDO: INHIBIRSE para analizar el cargo de inconstitucionalidad esgrimido en contra del artículo 74 de la Ley 633 de 2000, por desconocimiento del artículo 4° de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

Con salvamento de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente en comisión

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto

Sentencia C-400/10

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Procedencia por tratarse de un vicio de forma/**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Caducidad de la acción por vicios de forma (Salvamento de voto)

LINEA JURISPRUDENCIAL DE LA UNIDAD DE MATERIA COMO VICIO MATERIAL (Salvamento de voto)

UNIDAD DE MATERIA COMO VICIO DE FORMA-Argumentos (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Vicios objeto de control (Salvamento de voto)

Constitucionalmente son identificables los vicios de forma, los vicios materiales, los vicios de procedimiento en la formación y los vicios de competencia. Los vicios de forma pueden ser vicios de competencia o vicios de procedimiento, ya que tanto la ausencia de competencia como la irregularidad en el trámite entraña un vicio formal, siendo la competencia un supuesto para iniciar un proceso de expedición de una ley, en que el juicio de competencia precede a los demás y antecede al juicio sobre el procedimiento.

Referencia: Expediente D-7879

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 74 de la Ley 633 de 2000, "Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial".

Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Con todo respeto, expongo los motivos que me llevan a discrepar de las razones en que se fundó el fallo aludido y su decisión, adoptada por la Sala Plena de la Corporación el 26 de mayo de 2010, en especial frente a la inexistencia de un vicio material por vulneración del principio de unidad de materia, ya que considero que cuando se invoca este específico reproche de inconstitucionalidad, se trata de una acción por vicio de forma, y por lo tanto caduca en el término de un año contado desde la publicación del respectivo acto, por así disponerlo el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución Política:

1.- La clasificación constitucional de los vicios objeto de control por parte de la Corte Constitucional:

A continuación reproduzco las consideraciones que sobre este tema hice, con ocasión de la aclaración de voto que presenté frente a la sentencia C-812 de 2009, en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 33 (parcial) de la Ley 675 de 2001.

“Una teoría de los vicios objeto de control constitucional puede estructurarse con las siguientes premisas:

(i) Constitucionalmente, son identificables los siguientes conceptos: vicios de forma (CP, Art. 242.3); vicios materiales (CP, Art. 241.4, 241.5); vicios de procedimiento en la formación (CP, Art. 241.1, 241.2, 241.3, parágrafo); y vicios de competencia (CP, Art. 155).

(ii) Los vicios de forma pueden ser: vicios de competencia o vicios de procedimiento. Tanto la ausencia de competencia como la irregularidad en el trámite entraña un vicio formal. Siendo la competencia un supuesto para iniciar un proceso de expedición de una ley, el juicio de competencia precede a los demás y antecede al juicio sobre el procedimiento. En otras palabras, el examen formal de la titularidad de la potestad legislativa que se ejerce es previo al examen de la observancia de las formas que se despliegan. Y por supuesto, anterior al juicio de contenido material de las disposiciones decretadas.

(iii) El defecto de unidad de materia se configura como un vicio de competencia, esto es un vicio de forma, bajo el entendido jurisprudencialmente reiterado del límite a la potestad legislativa para expedir una disposición sustancialmente divergente de la ley que la incorpora. En modo alguno se puede considerar como un vicio material, ya que en el examen de unidad de materia el contenido sustancial de la Constitución está ausente de confrontación alguna con la norma legal acusada.

(iv) Como vicio de forma, el defecto por unidad de materia solo puede ser alegado en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en el término de un año -caducidad-. Y al no ser un vicio formal de los referidos en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución -vicios de procedimiento-, no es susceptible de saneamiento.”

2.- La vulneración del principio de unidad de materia como vicio de forma:

Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional tiende a encajar la violación del principio de unidad de materia como un vicio de carácter material o competencial, no sujeto al término de la caducidad contemplado en el artículo 242 numeral 3 Constitucional[60], no se puede negar que el juicio consistente en verificar si “*existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene*”[61], si bien entraña un análisis del contenido de la norma demandada, no es un juicio material de control constitucional:

- a. En primera instancia es necesario destacar que lo que se realiza en dicho juicio es una comparación de contenidos normativos entre la disposición acusada y la ley que la incorpora, mas no una confrontación de aquella con el contenido material de la Constitución.

Esta circunstancia es de trascendental importancia porque el control constitucional material sólo existe como tal, en cuanto el parámetro de cotejo de la norma legal acusada sea un contenido constitucional. Así, el vicio por falta de unidad de materia al no configurarse por una discrepancia entre el contenido material de la Constitución y el de la norma demandada, y por ende no poderse determinar su existencia a partir de un *juicio material* -de la norma legal contra un contenido sustancial de la Constitución-, no puede considerarse un vicio de tal naturaleza.

- b. Frente al tema de la clasificación del desconocimiento del principio de unidad de materia como vicio de competencia, es necesario reiterar que la falta de competencia de un órgano para proferir un acto no puede entenderse como un asunto de fondo, material o sustancial. El poder jurídico para expedir una norma a través de un trámite legislativo es un presupuesto de la formación de las leyes, no un aspecto del contenido normativo de éstas. En tal sentido, el juicio de competencia, esto es, de la existencia de capacidad jurídica para tramitar y dictar una disposición legal, no puede asimilarse a un juicio material.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional ha debido inhibirse de pronunciarse sobre el vicio de unidad de materia expuesto, pues la acción pública iniciada por la demandante habría ya caducado, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 242 numeral 3 de la Carta, lo cual es de fácil constatación pues la presente demanda de inconstitucionalidad se presentó en el año 2009, y la norma demandada fue publicada en diciembre de 2000.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-400 DE 2010.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y EXIGENCIA DE COHERENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Constituyen exigencias constitucionales con contenidos, alcances y consecuencias diferentes (Salvamento parcial de voto)

EXIGENCIA DE COHERENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Elemento esencial de la técnica legislativa (Salvamento parcial de

voto)

La exigencia de coherencia entre el título y el contenido de la ley, que consagra la Constitución colombiana en el artículo 169, responde a criterios elementales y fundacionales de técnica legislativa, que atañen a la claridad y sistematización que debe existir en los cuerpos normativos que integran el ordenamiento jurídico de un determinado Estado o sistema internacional, todo esto con el objetivo siempre determinante de buscar alcanzar un grado aceptable de seguridad jurídica.

PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE TITULO DE LA LEY Y CONTENIDO-No se encuentra relacionado con el principio de unidad de materia (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y COHERENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y CONTENIDO EN DERECHO COMPARADO-México (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y COHERENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y CONTENIDO EN DERECHO COMPARADO-Argentina (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y COHERENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y CONTENIDO EN DERECHO COMPARADO-España (Salvamento parcial de voto)

EXEQUIBILIDAD DE NORMA-No puede fundarse en existencia de norma con contenido normativo análogo (Salvamento parcial de voto)

Un argumento que respalde la exequibilidad de una disposición legal no puede depender de la existencia de otra disposición del mismo rango que subsane las deficiencias constitucionales en que la primera haya incurrido, como es el caso de la deficiencia evidenciada en el título de la Ley 633 de 2000, en la que en lugar de examinar si esta deficiencia, en sí misma, implica afectación de un mandato constitucional que determine su inexecuibilidad -a lo que puede concluir que si o que no-, recurre a un argumento evidentemente accidental, como es la existencia de una disposición que, al parecer, tiene el mismo contenido normativo del artículo 74 de la Ley 633 de 2000- es decir, el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, presuntamente por que el título de ésta si refleja el contenido normativo del artículo 28-. De ahí que no considero acertado sustentar la exequibilidad del artículo 74 de la Ley 633 de 2000 en la existencia, evidentemente accidental, del artículo 28 de la Ley 16 de 1990, incluso, si se sostiene que se trató de un argumento meramente adicional o ad abundantiam.

Referencia: Expediente D- 7879

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 74 de la Ley 633 de 2000, "por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama

Judicial”.

Magistrado Ponente:

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Con el acostumbrado respeto, el suscrito Magistrado disiento de la decisión mayoritaria adoptada en la sentencia C-400 de 2010. Para exponer mi posición presentaré una argumentación compuesta por dos puntos principales: el primero de ellos, la necesaria distinción que debe hacerse entre el principio de unidad de materia –artículo 158 de la Constitución- y la exigencia de coherencia entre el título y el contenido de las leyes – artículo 169 de la Constitución-; el segundo, la equivocación en que incurre la Sala al sustentar la validez constitucional de la disposición acusada en la existencia de otra con un contenido normativo análogo, un elemento meramente circunstancial que no puede fungir como determinante de la exequibilidad de una disposición legal.

A. La *necesaria* distinción entre el principio de unidad de materia y la exigencia de coherencia entre el título y el contenido de la ley

El aspecto del cual quisiera manifestar mi distinto parecer es la afirmación según la cual la exigencia de correspondencia entre el título de una ley y su contenido –artículo 169 de la Constitución- es manifestación del principio de unidad de materia; así mismo, mi discrepancia se extiende al análisis que con base en este argumento se realiza en la sentencia C-400 de 2010. Es decir, no se controvierte la simple discusión teórica sobre si la coherencia en el título de las leyes tiene relación con la exigencia del artículo 158 de la Constitución, relativa a la unidad de materia; son, sobre todo, el contenido, los alcances y las consecuencias que en el control de constitucionalidad de las leyes se derivan de asociar de manera intrínseca las dos exigencias constitucionales los aspectos que motivan en esta ocasión mi desacuerdo con la Sala Plena.

La decisión parcialmente salvada consagra:

“Ahora bien, la prescripción superior conforme a la cual el título de las leyes deberá corresponder a su contenido (C.P. Art. 169) es una derivación del principio constitucional de unidad de materia. Dicho de otro modo, las mismas razones que obran para que el constituyente exija que una ley se refiera a un mismo asunto, están presentes para que reclame que el título de la ley corresponda a su contenido. Esas razones tienen que ver con la preservación del principio de seguridad jurídica, pues tanto el hecho de que un mismo asunto se vea regulado de manera concentrada y sistemática en un solo cuerpo normativo, como el de que el título de la ley corresponda a su contenido, permiten que los destinatarios de las disposiciones legales las conozcan fácilmente y así puedan cumplirlas, sin resultar sorprendidos por normas dispersas a lo largo del ordenamiento.”

Lejos de ser un elemento de falta de coherencia o contradictorio con anteriores pronunciamientos jurisprudenciales, este parecer es reiterado en las decisiones elaboradas por la Corte Constitucional. Una de ellas citada por la propia decisión de la que me separo [\[62\]](#) y otras en las que inequívocamente se hace la asociación entre las

dos disposiciones constitucionales –artículos 158 y 169-, que son consideradas como manifestación del principio de unidad de materia. En ese sentido se consagró con ocasión de análisis de exequibilidad de la ley 818 de 2003

“En el presente caso para la Corte es claro que frente al título del proyecto finalmente adoptado por las Comisiones terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República con el aval del Gobierno, como atrás se explicó, el contenido de los artículos acusados guarda una relación temática con el objeto central de la Ley 818 de 2003 atinente a la expedición de medidas tributarias, y en este sentido no puede considerarse que dichos artículos resulten extraños o sin ninguna conexión con el título de la ley *“por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”*.”

En ese orden de ideas frente al cargo planteado por el actor en el sentido que se habría producido una vulneración del principio de unidad de materia por cuanto los artículos acusados no guardarían relación alguna con el título del proyecto presentado por el Gobierno, la Corte constata que no asiste razón al actor por cuanto no es en relación con dicho título inicial que el análisis debe ser efectuado para determinar si existe o no unidad de materia en este caso, sino respecto del título finalmente adoptado por el Congreso, frente al que dicha unidad de materia si existe, y en este sentido el cargo señalado tampoco está llamado a prosperar.”[\[63\]](#)

Igualmente, en la sentencia C-786 de 2004 se determinó:

“El principio de unidad de materia está protegido constitucionalmente en los artículos 158 y 169 de la Carta, en los cuales se dispone, respectivamente, 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 que ‘el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido’.”

Puede comprobarse la sintonía existente entre la sentencia C-400 de 2010 y la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional.

Sin embargo, encuentro que la exigencia de coherencia del título de la ley y el principio de unidad de materia tiene contenidos que permiten su distinción.

No hace falta enunciar el contenido del principio de unidad de materia, pues éste es ampliamente desarrollado por la decisión de la que me separo y con cuyo contenido no tengo reparo alguno.

Sin embargo es respecto de la exigencia de coherencia entre el título de la ley y su contenido sobre el cual sostengo una posición diferente. En mi concepto ésta es manifestación de un elemento esencial de la técnica que se debe tener en cuenta al elaborar cuerpos normativos –técnica legislativa-, cuya utilidad en la sistematización y recordación de las leyes es tema recurrente en la doctrina que aborda el tema.

El título de una ley responde a la necesidad de identificar de forma precisa y completa el contenido de ésta[\[64\]](#), sin que se pierda la brevedad y concreción propia de un enunciado nominativo como el referido. Titulando las leyes, además del contenido se espera

determinar sin lugar a error el número de la ley, el tipo de ley –orgánica, estatutaria, ordinaria, etc.- y la posible relación que tenga con otras leyes –verbigracia, indicando que la misma es modificatoria de otro cuerpo normativo-[65]. La apelación al título es uno de los aspectos esenciales de la técnica de legislar y, por tanto, de carácter esencial en la construcción de cualquier cuerpo normativo de índole legal.

Siendo este el contenido que se deriva de la coherencia que debe guardarse entre el título y el contenido de una ley, es clara la distancia existente entre ésta y el principio de unidad de materia, el cual tiene como objetivo lograr que entre los temas contenidos en una ley exista una conexión de base teleológica, sistemática, lógica o temática, de manera que se eviten disposiciones carentes aisladas dentro del cuerpo de una ley, garantizando, además, la seguridad jurídica, principio de suma valía para todos los operadores dentro de un sistema de derecho.

La diferencia entre estos dos principios, hasta ahora esbozada desde el punto de vista teórico, se reafirma al comprobar la existencia de dos escenarios –o contextos- prácticos que sirven para ilustrar con facilidad el punto en que ahora hago énfasis. Estos son:

- i. *La posibilidad que en el título de la ley se haga referencia a dos materias que trate el proyecto.*

En efecto, nada impide que en el título de la ley se haga referencia a dos materias que no necesariamente van a tener una conexión teleológica, sistemática, temática o lógica. Verbigracia, nada habría impedido que al ya variado contenido de la ley 633 de 2000 se agregara una materia que no guardara relación alguna con las otras, incumpliendo la exigencia del artículo 158 de la Constitución, pero que su inclusión quedara reflejada en el título de la ley; esta situación implicaría el cumplimiento del mandato del artículo 169 de la Constitución, aunque no del previsto por el artículo 158 de la Constitución.

Este breve y simple, pero enunciativo, caso refleja el punto que ahora sostengo: la diversa naturaleza y contenido del principio de unidad de materia y de la exigencia de coherencia entre el título y el contenido de una ley.

- ii. *El hecho de que esta exigencia sea realizada en países que no cuentan con la exigencia ni constitucional, ni legal, de restringir el contenido de una ley a una sola materia –llamado unidad de materia en el sistema jurídico colombiano-.*

En efecto, la doctrina sobre técnica legislativa es unánime en resaltar la importancia del título de las leyes y cómo éste debe reflejar de forma breve, taxativa y precisa el contenido del cuerpo normativo al que da nombre. Esta exigencia, no obstante, no se acompaña con la existencia de una norma como la incluida en el artículo 158 de la Constitución colombiana, llamada unidad de materia, lo que deja ver la independencia argumentativa que la exigencia de coherencia entre el título y el contenido de la ley tiene respecto de aquel principio.

En este sentido, cabe citar a Sempé Minvielle, quien refiriéndose al título de las leyes manifiesta “[!]a denominación de la ley debe indicar lo que en ella se regula, y especificar si se trata de un código, una ley o un decreto, así como su ámbito de validez y, en su

caso, su jerarquía”[66], sin que en México exista una exigencia análoga a la derivada del principio de unidad de materia.

Otro ejemplo en América Latina lo constituye el Manual de Técnica Legislativa de la Universidad del Salvador en Argentina, en donde se establece

“2. El título debe considerar todos los argumentos principales tratados por el acto. En particular se deben evitar las expresiones genéricas, las simples citas de fechas y números de actos, es decir lo que se conoce como ‘título mudo’.”[67] –subrayado ausente en texto original-

Siendo la situación argentina análoga a la mexicana, en el sentido de no existir disposición alguna que restrinja el número de materias que pueden incluirse en un cuerpo normativo de rango legal.

En el mismo sentido, y sin que en el ordenamiento español exista o haya existido una exigencia equivalente a la unidad de materia en los temas tratados por un cuerpo normativo de rango legal, Salvador Coderch y Cazorla Prieto sostienen lo propio respecto de las características que debe tener el título de la ley.

Anota Salvador Coderch

“EL TÍTULO DE LA LEY

1. Partes

El título indicará el tipo, número y fecha y, de forma precisa pero breve, el contenido u objeto de la disposición nombrada, (...)

6. Indicación de contenido u objeto

1. la indicación del contenido u objeto de la ley deberá ser precisa y completa, pero también breve y concreta. Identificará plenamente a la ley y la distinguirá de las demás.”[68]

Por su parte, Cazorla Prieto afirma

“2. Estructura lógico-formal

a) Título de la disposición

El título de la disposición de que se trate ha de ser:

- 1’) Breve o, al menos, tender a la brevedad lo máximo posible
- 2’) De la denominación sustantivizada y no con predominio de la adjetivización como suele ser relativamente frecuente en las leyes de hoy.
- 3’) Ha de corresponderse lo máximo posible al objeto de la disposición, extremo no menor desde el punto de vista de la seguridad jurídica.
- 4’) Debe figurar en él la clase de disposición de que se trate, su numeración y fecha.”[69] –subrayado ausente en texto original-

De esta forma resulta claro que la exigencia de coherencia entre el título y el contenido de la ley, que consagra la Constitución colombiana en el artículo 169, responde a criterios elementales y fundacionales de técnica legislativa, que atañen a la claridad y sistematización que debe existir en los cuerpos normativos que integren el ordenamiento

jurídico de un determinado Estado o sistema internacional, todo esto con el objetivo siempre determinante de buscar alcanzar un grado aceptable de *seguridad jurídica*.

Contrario sensu, no se encuentra relacionado de forma directa con el principio de unidad de materia, que como se ha expuesto, en el sistema constitucional colombiano implica exigencias diferentes a los operadores jurídicos. Puede decirse que ambos principios abonan el camino hacia la seguridad jurídica en un sistema normativo, respecto de lo cual no tengo reparo alguno; sin embargo, esta unidad teleológica no implica, a su vez, identidad de contenido o de esencia entre las dos exigencias de rango constitucional, al punto que la exigencia del artículo 169 de la Constitución se considere concreción del principio de unidad de materia -artículo 158 de la Constitución.

Es este el sentido del primer aspecto sobre el cual me separo de la decisión alcanzada en Sala Plena.

B. La existencia de una disposición legal –artículo 28 de la ley 16 de 1990- como argumento de validez del artículo 74 de la ley 633

En segundo lugar, debo manifestar mi distancia respecto de un argumento puntual, pero trascendental, que utiliza la sentencia C-400 de 2010 para sustentar la decisión que se toma.

Afirma la Sala Plena de la Corte que la exigencia del artículo 169 de la Constitución tiene como finalidad que los destinatarios de una norma jurídica la conozcan o la ubiquen con facilidad dentro del conjunto de cuerpos normativos que integran el ordenamiento jurídico. Este argumento, con el cual no tengo reserva alguna, se expresa de la siguiente forma

“Además, en esta oportunidad la Corte destaca con particular énfasis que la observancia del mandato de congruencia entre el título de la ley y su contenido debe evaluarse desde el punto de vista teleológico o instrumental. Es decir, desde la perspectiva según la cual dicha regla busca que los destinatarios de las normas puedan conocerlas fácilmente y en consecuencia aplicarlas y cumplirlas.”^[70] – subrayado ausente en texto original-

Esta afirmación resulta coherente y ajustada con la interpretación de la disposición constitucional. Sin embargo, su aplicación en el caso concreto resulta un ejemplo desafortunado de interpretación constitucional; es decir, respecto de su *interpretación específica* se comete un error que pasaré a resaltar.

Luego del aparte antes transcrito, la Sala realiza un ejercicio de aplicación al caso concreto, que se materializa en los argumentos expuestos en los dos siguientes párrafos, en los que se expresa

“En el caso presente, según se vio, la prescripción normativa contenida en el artículo 74 de la Ley 633 de 2000, según la cual “*el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantía a los proyectos agropecuarios, de acuerdo con el reglamento que para tal fin expida la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario*”, se encuentra contenida también en la Ley 16 de 1990^[71], cuyo artículo 28 indica que el Fondo Agropecuario de Garantías tiene por objeto

“respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario”; y el párrafo de la misma disposición agrega que para esos propósitos, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones económicas.

Así las cosas, dado que la facultad del mencionado Fondo para avalar créditos destinados a financiar proyectos agropecuarios, según las condiciones que se fijen en la reglamentación expedida por la mencionada Comisión, es una prescripción normativa que se recoge no sólo en la Ley 633 de 2000, sino también en la Ley 16 de 1990 por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, la Sala descarta que los destinatarios de esta norma tengan dificultades insuperables para conocerla. –subrayado ausente en texto original-

De acuerdo con la interpretación concreta que la Sala realiza, los objetivos de coherencia, transparencia y publicidad en el contenido de esta ley en particular buscados por el artículo 169 de la Constitución no se encuentran afectados, no obstante no incluir mención alguna respecto del Fondo Agropecuario de Garantías, por cuanto existe una disposición equivalente en otro cuerpo normativo cuyo título parece reflejar en mejor forma el contenido de la misma. De manera que, en este específico caso, se cumpliría el fin constitucional gracias a la existencia del artículo 28 de la ley 16 de 1990.

Es en este aspecto en que debo manifestar mi distancia respecto de la argumentación empleada por la Corte Constitucional, pues el mismo lleva a una conclusión que, desde el punto de vista teórico, resulta difícil de sostener en la argumentación constitucional y, desde el punto de vista práctico, complica la determinación del efecto de cosa juzgada de la sentencia.

En efecto, el sostener que el fin de publicidad que se deriva del título de las leyes en este caso se cumple en cuanto existe otra ley que contiene una disposición en idéntico sentido y que, en consecuencia, se *“descarta que los destinatarios de esta norma tengan dificultades insuperables para conocerla”*, implica que el examen de validez constitucional de la disposición legal, y su declaratoria de exequibilidad, depende de la existencia del artículo 28 de la ley 16 de 1990.

Desde el punto de vista teórico esta resulta una argumentación carente de racionalidad, pues la Sala tácitamente acepta una deficiencia en el título de la ley 633 de 2000, pero en lugar de examinar si esta deficiencia, *en sí misma*, implica afectación de un mandato constitucional que determine su inexecutable –a lo que puede concluir que sí o que no-, recurre a un argumento evidentemente accidental, como es la existencia de una disposición que, al parecer, tiene el mismo contenido normativo del artículo 74 de la ley 633 de 2000 –es decir, el artículo 28 de la ley 16 de 1990-, y resalta que esta disposición es fácil de conocer –presuntamente por que el título de la ley 16 de 1990 *sí* refleja el contenido normativo del artículo 28-.

Un argumento que respalde la exequibilidad de una disposición legal no puede depender de la existencia de otra disposición del mismo rango que subsane las deficiencias constitucionales en que la primera haya incurrido.

Adicionalmente, desde el punto de vista práctico se crea confusión en cuanto a los efectos de la sentencia en relación con la cosa juzgada por el cargo de incongruencia entre el

título de la ley 633 y el artículo 74. En efecto, que la exequibilidad de la disposición tantas veces mencionada dependa de la existencia de otra, tiene como efecto que, si, por cualquier razón, el artículo 28 de la ley 16 de 1990 deja de estar en vigencia, se genere la duda acerca de si se mantiene el efecto de cosa juzgada o si, al haberse presentado un cambio en los referentes jurídicos en que se basó esta decisión el debate pueda ser reabierto.

Por esta razón no considero acertado sustentar la exequibilidad del artículo 74 de la ley 633 de 2000 en la existencia, evidentemente accidental, del artículo 28 de la ley 16 de 1990, incluso, si se sostiene que se trató de un argumento meramente adicional o *ad abundantiam*.

Son estas las razones que me obligan a separarme parcialmente de la decisión en esta ocasión adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional y, en consecuencia, las que motivan este salvamento parcial de voto.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

[1] **C.P. ARTÍCULO 4.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

[2] **C.P. ARTÍCULO 158.** 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 avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

[3] **C.P. ARTÍCULO 169.** El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula:

"El Congreso de Colombia,

DECRETA"

[4] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[5] Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Academia colombiana de Jurisprudencia.

[6] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

[7] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

[8] Cfr. Sentencia C-1052 de 2001

[9] Cfr. *Ibíd*em

[10] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

[11] Sentencia C-1052 de 2001

[12] M.P. Eduardo Montealegre Lynett,

[13] Como petición subsidiaria esta intervención pide que la norma se declare exequible.

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

[15] Ver *íbid*em

[16] Cfr. *íbid*em

[17] Sentencia C-714 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[18] Cfr. Sentencia C-786 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[19] *Ibíd*em

[20] Cfr. C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

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

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

alguna con la materia central de la ley.)

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

[24] Sentencia C-1025 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa

[25] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[26] M.P. Rodrigo Escobar Gil

[27] Gaceta del Congreso No. 372. Lunes 18 de septiembre de 2000. Páginas 21-28

[28] M.P. Rodrigo Escobar Gil

[29] En efecto, al explicar el problema jurídico propuesto por la demanda, la Sentencia dijo así:

“2. Vulneración del principio de unidad de materia

“Pretensión principal

Normas demandadas: Ley 633 de 2000 en su totalidad

“Pretensión subsidiaria

Normas demandadas: Artículos 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 80, 103, 110, 111, 119, 120, 121, 122, 129 y 133 de la Ley 633 de 2000.

“Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículo 158”.

[30] En la Sentencia C-579 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte expresó que *“Si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior. Ello constituye una aplicación elemental de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el cual se exige que las demandas de inconstitucionalidad contengan una exposición de las razones por las cuales los ciudadanos acusan a las normas legales de violar la Carta Política.”*

[31] Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[32] *Ibídem*

[33] Sentencia C-809 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[34] Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[35] *Ibídem*

[36] Subrayas fuera del original

[37] Tomado de la página número 5 del libelo de la corrección de la demanda, que obra en el expediente al folio 24.

[38] Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.

[39] Ley 16 de 1990, artículo 28.

[40] La administración del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario está a cargo de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, la cual se integrará de la siguiente manera: El Ministro de Agricultura, quien la preside. -El Jefe del Departamento Nacional de Planeación. El Gerente del Banco de la República. Dos representantes del Presidente de la República, uno de los cuales deberá ser persona de reconocida preparación teórica y experiencia en materias bancarias y financieras y el otro en economía y producción agropecuaria. Un representante de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, elegido en la forma que prescriba el Reglamento.

[41] Ley 16 de 1990, artículo 28, parágrafo.

[42] M.P. Rodrigo Escobar Gil

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

[44] *Cfr.* Exposición de motivos del proyecto de ley correspondiente, Gaceta del Congreso No. 372. Lunes 18 de septiembre de 2000. Páginas 21-28,

[45] *Cfr. Ibídem*

[46] *Cfr. Ibídem*

[47] *Cfr. Ibídem*

[48] Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[49] M.P. Rodrigo Escobar Gil

[50] *Ibídem*

[51] Sentencia C-809 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[52] Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.

[53] Sentencia C-692 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[54] *Ibídem*

[55] Cfr. Sentencia C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño

[56] Sentencia C-025/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[57] Sentencia C-821 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[58] Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.

[59] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

[60] Al respecto ver la aclaración de voto realizada por mí frente a la sentencia C-812 de 2009, en la que se realizó un seguimiento jurisprudencial detallado frente al tema del desconocimiento del principio de unidad de materia, y la caracterización que sobre el mismo ha hecho la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

[61] Sentencia C-786 de 2004.

[62] Sentencia C-692 de 2003

[63] Sentencia C-370 de 2004.

[64] SALVADOR CODERCH Pablo, "Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa" en *la función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1988, p. 67 y 68

[65] SEMPÉ MINVIELLE Carlos, *Técnica Legislativa y Desregulación*, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 19, 22 y 23.

[66] SEMPÉ MINVIELLE Carlos, *Técnica Legislativa*, Op. cit., p. 19, 22, 23, 24, 25 y 117

[67] MARTINO Antonio A. (Director), *Manual de Técnica Legislativa* elaborado dentro del proyecto Digesto Jurídico Argentino (ley 24.967), publicado en Infoleg, consultado en la dirección http://www.salvador.edu.ar/vrid/iiefqs/tr_manual_tecnica_legis.pdf el día 12 de

octubre de 2010.

[68] SALVADOR CODERCH Pablo, “Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa”, Op. cit., p. 67 y 68.

[69] CAZORLA PRIETO Luís María, *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 131 y 132.

[70] Sentencia C-400 de 2010.

[71] Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.