

C-055-96

Sentencia No. C-055/96

NORMA JURIDICA-Derogatoria/NORMA JURIDICA-Inexequibilidad

La derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexequibilidad es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexequibilidad que derogación.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

Si la regla de la unidad de materia pretende racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo, al hacer más transparente la aprobación de las leyes y dar coherencia sistemática al ordenamiento, no es congruente interpretar esta exigencia constitucional de manera tal que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la actividad legislativa.

LEY-Unidad de materia/CAJA AGRARIA-Derogatoria

Era posible que el artículo impugnado derogara, sin romper la unidad de materia, aquellas normas legales que regulaban formas de capitalización y de manejo financiero de la Caja Agraria. La Corte no encuentra ninguna objeción constitucional frente a la derogación de esas disposiciones, pues existe una conexidad objetiva y razonable con el tema de la Ley 48 de 1990.

Ref.: Demanda No. D-1017

Norma acusada: Artículo 18 de la Ley 48 de 1990.

Actor: Rosa Isabel Dávila Pabón.

Tema:

- Unidad de materia y leyes expedidas durante la vigencia de la anterior Constitución.
- Control constitucional y normas derogatorias.
- Alcance de la regla de unidad de materia

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, quince (15) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Rosa Isabel Dávila Pabón, obrando como ciudadana y apoderada de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 de la Ley 48 de 1990, la cual fue radicada con el número D-1017. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

El artículo 18 de la Ley 48 de 1990 preceptúa lo siguiente.

Ley 48 de 1990

“Por la cual se determina el régimen de inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones sobre disposiciones financieras”

Artículo 18. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las Leyes 33 de 1971, 16 de 1982, el artículo 7º de la Ley 68 de 1983 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

III- LA DEMANDA.

La demandante considera que la norma acusada viola el artículo 158 de la Constitución Política relativo a la unidad de materia de todo proyecto de ley. Según su criterio, ese artículo rompe la unidad de materia, por cuanto las leyes derogadas por esa disposición se refieren a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, mientras que la Ley 48 de 1990 “no hace mención en NINGUNO de sus artículos, en forma expresa o tácita, a esa Entidad”. No hay pues, según la actora, ninguna relación razonable ni objetiva entre el tema de la Ley 48 de 1990 -que regula la inversión y manejo de las reservas del ISS- y el artículo acusado, que deroga “tres disposiciones relativas exclusivamente a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero”. Para probar su aserto la actora anexa a la demanda fotocopia de las tres normas derogadas, a saber la Ley 33 de 1971, “Por la cual adoptan medidas para aumentar los recursos y descentralizar determinadas actividades de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y se dictan otras disposiciones”, la Ley 16 de 1982 “Por la cual se adoptan medidas para aumentar los recursos de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero” y la Ley 68 de 1983 “Por la cual se dictan normas sobre el impuesto al valor CIF de las importaciones y su destinación, se adoptan normas para el Instituto de Fomento Industrial IFI y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones en materia tributaria y financiera”.

IV- INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES.

El ciudadano Manuel Duglas Avila Duarte, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso para impugnar la demanda.

En primer término, el ciudadano interveniente cita la sentencia C-262/95 de esta Corporación para señalar que la Corte debe aclarar que la demanda debe entenderse presentada por el ciudadano respectivo, y no por la entidad pública que representa, por cuanto “la acción pública de inconstitucionalidad tiene como objeto un juicio abstracto de constitucionalidad”, de suerte que ella no es procedente para “la resolución de litigios particulares, razón por la cual, la legitimación de los demandantes no es sino el interés en la preservación de la intangibilidad de la Carta Política.”

En segundo término, el ciudadano solicita que la Corte se declare inhibida por cuanto considera que la disposición demandada ya agotó su objeto, pues “las normas derogadas salieron del ordenamiento jurídico sin que constitucional o legalmente puedan reingresar al mismo. En tal sentido, la preceptiva del artículo 18, no está produciendo efecto alguno, pues el fenómeno de la derogatoria es de ejecución instantánea.”

Finalmente, en caso de que la Corte decida pronunciarse de fondo, el interveniente señala que la norma debe ser declarada exequible, por cuanto no se violó el principio de unidad de materia. Dice el ciudadano:

“Todo el supuesto del que parte el actor dentro del texto de su demanda, es el de que el único tema objeto de la ley 48 de 1990, es el relacionado con el régimen de inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales. Pues bien, de acuerdo con el mismo título de esta ley, se puede concluir que la derogatoria que prescribe el artículo 18 de la misma, para nada es extraño a su texto. En efecto, la ley 48 tiene como objeto, además del ya mencionado, el relativo a las entidades financieras.

El Titulo de la ley es el siguiente:

LEY 48 DE 1990

“Por el cual se determina el régimen de inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones sobre entidades financieras”

Como consecuencia de lo anterior, por ejemplo, en el capítulo II de la ley, se dispone lo relativo a la capitalización del Banco Central Hipotecario y el Banco Popular.

En el mismo sentido, se halla el artículo 18 de la ley demandada; en efecto, la relación de

este artículo con la Ley 48 de 1990 es diáfana si se revisa el objeto de las disposiciones derogadas por el artículo 18 que se acusa, las cuales se refieren a las medidas para aumentar los recursos y descentralizar determinadas actividades de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero (Ley 33 de 1971, Ley 16 de 1982 y artículo 7 de Ley 68 de 1993). Como el objeto de tal Caja (entidad financiera) hace relación a la materia crediticia, se observa como no existe, de ninguna manera, violación al principio alegado por el actor.”

V- EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Ministerio Público acoge los criterios del actor y solicita de esta Corporación que declare la inexequibilidad de la norma acusada. Según el Procurador:

“La derogatoria del conjunto normativo anterior ciertamente no tiene un vínculo con el contenido general de la ley 48 de 1990, que en su articulado determina el régimen de inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales, no obstante que el mismo título del ordenamiento legal advirtiera que en ella se dictaban “otras disposiciones sobre entidades financieras” que en el contexto de la misma Ley correspondería en particular a las prescripciones de los artículos 11 a 15, que regulan los sujetos financieros que accederían a los recursos provenientes de las reservas de los Seguros de invalidez, vejez y muerte conforme a lo previsto en el artículo 1º ibídem.

Desde una perspectiva objetiva, como la que demanda la Corte Constitucional en el pronunciamiento citado, para efectos de la verificación del vínculo que une a determinado contenido normativo con el cuerpo legal de la cual hace parte, resulta indiscutible que el artículo 18 vulnera los mandatos del artículo 158 constitucional.”

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 48 de 1990 ya que se trata de la demanda de una ciudadana contra una norma legal.

La acción de inconstitucionalidad como acción ciudadana.

2- Como bien lo destaca el ciudadano interveniente, la posibilidad de presentar demandas de inexequibilidad contra determinadas normas es un derecho político (CP art. 40 ord 6º) destinado a ejercer un control abstracto que garantice la supremacía e integridad de la Constitución. Por ello, la Carta reserva estas acciones a los ciudadanos colombianos. En ese orden de ideas, y tal como esta Corporación ya lo ha establecido en decisiones precedentes¹, la Corte precisa que no se acepta la condición de representante judicial de una persona jurídica invocada por la actora, y únicamente se le da trámite a su demanda en su condición de ciudadana.

Procedencia de fallo de fondo por violación de la regla de unidad de materia.

3- La actora considera que el artículo acusado es inexequible por cuanto desconoce la regla según la cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia (CP art. 158). Ahora bien, la norma acusada hace parte de la Ley 48 de 1990, la cual fue sancionada y publicada el 28 de diciembre de 1990, según consta en el Diario Oficial No 39-615. La demanda fue presentada el 30 de junio de 1995. Parecería entonces que la Corte debe inhibirse de conocer esta acusación, pues ya caducó la acción por vicios de forma contra la Ley 48 de 1990 (CP art. 242 ord 3º). Sin embargo, la Corte debe pronunciarse de fondo en este caso, pues esta Corporación ya ha precisado que el desconocimiento de la regla de la unidad de materia no es un vicio de forma sino una violación material de la Carta que no caduca².

4- De otro lado, la Corte precisa que también es procedente el estudio de fondo por violación de unidad de materia contra normas legales aprobadas durante la vigencia de la anterior Constitución, por cuanto la Carta derogada establecía, desde la reforma constitucional de 1968, exactamente la misma regla. En efecto, el artículo 12 del Acto Legislativo No 1º de 1968, codificado como artículo 77 de la anterior Constitución, ordenaba expresamente que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.”

Control constitucional y normas derogatorias.

5-. Uno de los intervenientes destaca que la norma acusada simplemente deroga otras disposiciones, por lo cual debe considerarse que ya agotó su objeto, pues la derogación es un fenómeno instantáneo. Concluye entonces el ciudadano que la Corte debe inhibirse en este caso, pues el artículo impugnado no está produciendo efectos jurídicos ya que las normas derogadas salieron del ordenamiento jurídico y no pueden reingresar a él..

La Corte no comparte esa argumentación, por cuanto el interveniente asimila fenómenos jurídicos que son diversos.

6- De un lado, el interveniente equipara la instantaneidad de la derogación con la ausencia de efectos jurídicos de la norma derogatoria. Así, su argumento puede ser resumido de la siguiente forma: la derogación de una norma es instantánea; por consiguiente, una vez promulgada, la norma derogatoria agota su objeto y cesa de producir efectos. Sin embargo este razonamiento es equivocado pues la norma derogatoria expulsa del ordenamiento otras disposiciones en forma instantánea, pero los efectos de esa eliminación son permanentes. Esto significa que si bien se puede admitir que la derogación es instantánea -pues una vez promulgada la norma derogatoria, salen ipso iure del ordenamiento las disposiciones derogadas- lo cierto es que los efectos de la norma derogatoria se prolongan en el tiempo, ya que la modificación que ella ha producido en el ordenamiento se mantiene. En efecto, ¿cuál es la función y el contenido normativo de una norma derogatoria? Como bien lo señala Hans Kelsen, una disposición de este tipo tiene como función "dejar sin efecto la validez, es decir, el deber ser, de otra norma, aniquilando su existencia"³. Esto significa que el efecto de una norma derogatoria es negar el deber ser de otra norma, esto es, expulsarla del ordenamiento. Por consiguiente, a pesar de que la norma derogatoria agote su objeto una vez promulgada, los efectos de su contenido normativo subsisten, pues la expulsión de las normas derogadas se mantiene en el tiempo, siempre y cuando, obviamente, que la norma derogatoria se ajuste al ordenamiento constitucional.

No es pues cierto que una norma derogatoria cese de producir efectos una vez promulgada ya que ella, al eliminar otras disposiciones, ha producido una transformación del orden normativo. Por eso, como dicen Alchourrón y Bulygin, "el acto de derogar provoca un cambio del sistema: después de la derogación tenemos un nuevo sistema, distinto del anterior (aun cuando ambos pertenezcan a la misma secuencia, es decir, al mismo orden jurídico)"⁴.

Por ello no es correcto afirmar que el artículo impugnado ha dejado de producir consecuencias jurídicas, por haber sido ya eliminadas del ordenamiento colombiano las leyes 33 de 1971, 16 de 1982 y el artículo 7º de la Ley 68 de 1983, puesto que la modificación producida por esa norma derogatoria se mantiene al momento de pronunciarse esta sentencia. En efecto, lo cierto es que esas normas relativas a la Caja Agraria no hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano precisamente debido a los efectos jurídicos derogatorios de la norma acusada.

7- De otro lado el ciudadano identifica de manera tácita los efectos de la derogación de una norma derogatoria con aquellos de una declaración de inconstitucionalidad de esa misma disposición. Así, es cierto que la derogación de una norma derogatoria no revive automáticamente los contenidos normativos que habían sido expulsados del ordenamiento. Supongamos, por ejemplo, que una ley A ha derogado una ley B; es indudable que la derogación de esa ley A no revive automáticamente la ley B, por lo cual es necesario dictar y promulgar de nuevo esa ley B si se quiere que ésta pertenezca otra vez al orden jurídico. En ese orden de ideas, y como bien señala Kelsen, una norma puramente derogatoria, como la ley A, no puede, en sentido estricto y a nivel lógico, a su vez ser derogada, pues esa segunda derogación “carecería de consecuencias” ya que la norma inicialmente derogada, esto es la ley B, “no entraría por eso nuevamente en vigencia”⁵. Por ello es perfectamente válida, en relación con la derogación de normas derogatorias, la regla enunciada por el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, según la cual “una ley derogada no revivirá (...) por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva.”

En cambio, los efectos de una declaración de inconstitucionalidad pueden ser diversos, ya que la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta. Así, esta Corporación, en armonía con una sólida tradición del derecho público colombiano⁶, ha señalado, en determinados fallos, que la decisión de inexequibilidad es diversa de una derogación, y por ello puede implicar el restablecimiento *ipso iure* de las disposiciones derogadas por la norma declarada inconstitucional⁷.

Esta diferencia de efectos entre la declaración de inexequibilidad y la derogación de una

norma legal no es caprichosa sino que responde a la distinta naturaleza jurídica de ambos fenómenos. Así, la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del Legislador, pues ese órgano político decide expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición, ya sea para que la regulación de la materia quede sometida a los principios generales del ordenamiento. Es pues un acto de voluntad política pues el Legislador evalúa, conforme a criterios de conveniencia, cuando es oportuno derogar una determinada disposición. Por ello es razonable que, en general, la derogación sólo tenga efectos hacia el futuro, pues la norma derogada era perfectamente válida hasta ese momento, y por elementales razones de seguridad jurídica las leyes no pueden ser retroactivas. Y, de otro lado, es natural que se señale que solamente por un nuevo acto de voluntad política puede revivir la norma inicialmente derogada, ya que el Legislador tiene la plena facultad de proferir nuevas disposiciones.

En cambio, la inexequibilidad surge de un conflicto normativo entre la Constitución y la ley, que es resuelto jurídicamente por el órgano a quien compete preservar la supremacía de la Carta. El juez constitucional no decide entonces conforme a su voluntad política sino que se limita a constatar esa incompatibilidad, y a expulsar del ordenamiento la disposición legal, por ser ésta de menor jerarquía. Por ello la declaración de inexequibilidad no es sólo hacia el futuro sino que puede tener ciertos efectos hacia el pasado, ya que la validez de la norma estaba en entredicho por su oposición a la Constitución. Los efectos concretos de la sentencia de inexequibilidad dependerán entonces de una ponderación, frente al caso concreto, del alcance de dos principios encontrados: la supremacía de la Constitución -que aconseja atribuir a la decisión efectos *ex tunc*, esto es retroactivos- y el respeto a la seguridad jurídica -que, por el contrario, sugiere conferirle efectos *ex nunc*, esto es únicamente hacia el futuro-. Y, de otro lado, como la norma derogatoria no era válida, por estar en contradicción con la Carta, entonces es perfectamente lógico expulsarla del ordenamiento, por ministerio de la inexequibilidad, de forma tal que puedan revivir las disposiciones derogadas.

En síntesis, y tal y como esta Corporación ya lo había señalado, "la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexequibilidad es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo

misma inexequibilidad que derogación.⁸” Por ello, en este caso específico, el examen de la Corte no es en manera alguno inocuo, como lo sugiere el ciudadano interveniente, por cuanto la declaración de inexequibilidad de la disposición acusada podría tener como efecto la reincorporación al ordenamiento legal colombiano de las leyes 33 de 1971 y 16 de 1982, así como del artículo 7º de la Ley 68 de 1983. Es pues necesario que esta Corporación se pronuncie de fondo sobre la norma impugnada.

El contenido y la materia de la Ley 48 de 1990

8- Esta Corporación ha señalado, en repetidas ocasiones, que se viola la unidad de materia cuando un determinado artículo o contenido normativo no tiene ninguna relación objetiva o razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte⁹. Por ello, es necesario analizar si existe una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática del artículo acusado con el tema dominante de la ley 48 de 1990, por lo cual entra la Corte a analizar cuál es la materia de esa ley.

9- La ley 48 de 1990, de un lado, reglamenta el manejo financiero de las reservas de la seguridad social y del otro, establece normas sobre capitalización de dos entidades bancarias estatales. Así, su título señala que esa ley “determina el régimen de inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones sobre entidades financieras”. Los primeros artículos reglamentan entonces la inversión de las reservas por los seguros de invalidez, vejez y muerte (arts 1º a 3º) y por accidentes de trabajo y enfermedad profesional (art. 4º), con el fin de garantizar la seriedad de la gestión financiera estos recursos. Luego la ley establece la cuantificación y el manejo del déficit generado por los Bonos de Valor Constante (BVC) para Seguridad Social (arts 5º a 10) y consagra las responsabilidades del Banco de la República en la administración de esas reservas y de esos bonos (arts 11 y 12). En especial, el artículo 7º señala que para garantizar el pago del servicio de la deuda de la Nación derivado de ese déficit, se constituirá un fondo con base en un porcentaje del impuesto CIF a las importaciones. Posteriormente la ley autoriza al Gobierno para efectuar una capitalización del Banco Central Hipotecario y del Banco Popular (arts 13 a 15). Finalmente esta ley ordena la suscripción por ciertas entidades de los documentos necesarios para dar por terminado los contratos de administración de los recursos de los BVC (art. 16), y autoriza al Gobierno para adoptar las medidas y realizar las operaciones presupuestales que se requieran para la debida ejecución de la ley (art. 17).

10- Ahora bien, desde sus primeras decisiones en este campo, esta Corporación ha precisado que no puede efectuarse una interpretación restrictiva sino amplia del alcance del tema tratado por una ley. Esto significa que “la materia” de una ley debe entenderse “en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”¹⁰. Esta comprensión amplia de la unidad temática de una ley no es caprichosa sino que es una concreción del peso del principio democrático en el ordenamiento colombiano y en la actividad legislativa. En efecto, si la regla de la unidad de materia pretende racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo, al hacer más transparente la aprobación de las leyes y dar coherencia sistemática al ordenamiento¹¹, no es congruente interpretar esta exigencia constitucional de manera tal que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la actividad legislativa. Por ello esta Corte señaló al respecto:

“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 inexequibles si integran el cuerpo de la ley.¹²”

Con base en ese criterio amplio, esta Corporación concluye que el Legislador podía tratar en una misma ley el manejo financiero de los recursos de seguridad social y ordenar una capitalización de bancos estatales, por cuanto estos asuntos encuentran un referente común en un tema global. En efecto, la Ley 48 de 1990 tiene como materia el manejo de problemas financieros del sector público bancario y parafiscal. El problema entonces que se plantea es si la derogación de ciertas normas relacionadas con la Caja Agraria guarda una conexidad razonable con este tema dominante de la Ley 48 de 1990, por lo cual debe la Corte estudiar el contenido general de las disposiciones derogadas.

11- De un lado, la Ley 33 de 1971 adopta medidas para aumentar los recursos y descentralizar determinadas actividades de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y se dictan otras disposiciones. Sin lugar a dudas, la norma más importante de esa ley es el artículo 1º que establece una forma de capitalización de esa entidad financiera estatal, pues

ordena que el Gobierno apropie anualmente, y durante diez años, una partida para pagar acciones Clase A en la Caja Agraria. El resto de disposiciones de esa ley regula también, en general, el manejo financiero de esa entidad: así, la ley la autoriza para colocar bonos (art. 2º) y ampliar sus servicios de seguros (art. 4º). Igualmente la ley la exonera de ciertas inversiones forzosas (art. 3º) y ordena que ciertas entidades públicas manejen un porcentaje mínimo de sus recursos en la Caja Agraria (art. 5º). Finalmente, tres disposiciones de la ley son más de carácter orgánico funcional, pues regulan la estructura de esa entidad y ciertas prerrogativas de la misma. Así, la ley señala que la Caja Agraria es una sociedad de economía mixta, cualquiera sea la proporción en que concurra el suscriptor de las acciones a la formación de su capital (art. 7º), la autoriza a constituir empresas filiales (art. 6º), y le conserva ciertas garantías para el ejercicio de sus acciones judiciales (art. 8º).

Por su parte, la Ley 16 de 1982 “Por la cual se adoptan medidas para aumentar los recursos de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero”, se limita a prorrogar el mecanismo de capitalización anteriormente descrito por diez años más.

Y, finalmente, el artículo 7º de la Ley 68 de 1983 también está relacionado con mecanismos de capitalización de la Caja Agraria. En efecto, el artículo 1º de esa ley establece un impuesto a las importaciones del 2 % del valor CIF de las mismas, el artículo 3º de esa misma ley ordena que el 40 % de ese impuesto corresponde a la Caja Agraria, mientras que el 7º señala que esos recursos se aplicarán a la “capitalización de dicha entidad en los términos de las Leyes 33 de 1971 y 66 de 1982”.

La ausencia de violación de unidad de materia.

12- En un principio, y conforme al anterior análisis, podría considerarse que el presente caso no plantea problemas de violación de la unidad de materia, ya que las disposiciones derogadas no son extrañas al manejo de problemas financieros del sector público bancario y parafiscal, puesto que ellas regulaban, en lo esencial, mecanismos de capitalización y de manejo financiero de la Caja Agraria, que es una entidad bancaria del Estado. Sin embargo el asunto es más complejo de lo que parece, pues la Corte no puede dejar de lado el importante argumento del demandante, quien cuestiona ante todo la forma subrepticia como, según su parecer, fueron derogadas esas disposiciones. En efecto, es cierto -como lo señalan el actor y la Vista Fiscal- que ninguno de los artículos de la Ley 48 de 1990 se refiere expresamente a

la Caja Agraria y, sin embargo, el último artículo, relativo a la vigencia de la nueva norma, establece que esa ley “deroga las Leyes 33 de 1971, 16 de 1982, el artículo 7º de la Ley 68 de 1983 y las demás normas que le sean contrarias” (subrayas no originales).

Este artículo -que es precisamente el acusado- da a entender que la derogación de esas leyes no tiene una finalidad jurídica autónoma sino que es un lógico resultado de la promulgación de la Ley 48 de 1990. No otro puede ser el sentido de la expresión subrayada, pues ella señala que esa ley también deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Sin embargo, según el actor y la Vista Fiscal, no es cierto que la promulgación de esa ley implicara una automática derogación de esas normas reguladoras de la Caja Agraria, pues no existe ninguna relación directa entre ellas. Eso significa, conforme a su argumentación, que la derogación de las Leyes 33 de 1971, 16 de 1982 así como del artículo 7º de la Ley 68 de 1983 no resulta de su oposición al contenido de la Ley 48 de 1990. El artículo acusado tendría un efecto derogatorio autónomo, lo cual fortalece el argumento del demandante pues ¿por qué derogar disposiciones sobre la Caja Agraria en una ley que no regula ningún aspecto de esta entidad?

13- Teniendo en cuenta esa situación, la Corte consideró que en este caso específico era necesario examinar en detalle el expediente de la ley. Es cierto que en general no es indispensable analizar el procedimiento formal de aprobación de la norma para determinar si existe violación de la unidad de materia sino que basta comparar el contenido normativo del artículo impugnado con el tema general de la ley aprobada. Sin embargo, en esta ocasión es ineludible analizar en detalle las ponencias y los debates de aprobación de la Ley 40 de 1990 con el fin de determinar por qué se derogan disposiciones sobre la Caja Agraria en una ley sobre el manejo de las reservas de la seguridad social y capitalización del BCH y el Banco Popular.

Esto, por cuanto para esta Corporación no basta que, en abstracto, sea posible establecer algún tipo de conexidad hipotética entre el tema de la Ley 48 de 1990 y las normas sobre la Caja Agraria que fueron derogadas, con base en el argumento de que todas ellas están relacionadas, de alguna manera u otra, con manejos financieros públicos. La Corte considera que ese argumento no es suficiente pues es necesario establecer, en concreto, una conexidad objetiva y razonable entre esa derogación y el tema específico de la ley. En efecto, es cierto que -como se señaló en el fundamento 10 de esta sentencia- la “materia” de una

ley debe ser interpretada de manera amplia, con el fin de que la regla de que todo proyecto debe referirse a una misma materia (CP art. 158) no anule la dinámica del principio democrático. Sin embargo, esa amplitud no puede llevar a olvidar el sentido mismo de esta exigencia constitucional que es, como esta Corporación ya lo ha señalado en repetidas ocasiones, racionalizar y dar transparencia al proceso legislativo, y depurar el producto del mismo. Así, en particular se pretende “que los debates parlamentarios tengan un eje de discusión a fin de que exista mayor transparencia en la aprobación de las leyes”¹³. Por ello, si bien el tema general de una ley debe ser establecido de manera amplia, es indudable que los temas de las leyes tienen una especificidad propia. Por ello, la conexidad no puede ser meramente hipotética sino que debe tener un sustento objetivo y razonable. Esta exigencia es aún más importante cuando se trata de la derogación de disposiciones específicas, con el fin de evitar que se eliminen, sin un adecuado debate democrático, regulaciones democráticamente adoptadas en el pasado.

14- La Corte estudió entonces el expediente de esa ley y encontró que el artículo impugnado hacía parte del proyecto presentado por el Gobierno. La exposición de motivos no justifica esa inclusión de la derogación de esas disposiciones sobre la Caja Agraria en esta ley, pues la única mención que se efectúa de esa entidad es para comparar su situación financiera con la de los bancos que iban a ser capitalizados¹⁴. Sin embargo, el debate en la Comisión Tercera del Senado, así como la ponencia para la misma comisión de la Cámara de Representantes permite mostrar que efectivamente existe una relación entre el tema de la Ley 48 de 1990 y la derogación de las normas sobre capitalización de la Caja Agraria. Ella deriva del mecanismo previsto por la ley para financiar el pago del déficit acumulado derivado del manejo de las reservas de la Seguridad Social, como se verá a continuación.

Así, el artículo 7º de esa ley señala que “a partir del 1º de enero de 1991, y por el término de cuatro años, el ocho punto nueve por ciento del producto del impuesto al valor CIF de las importaciones previsto por el artículo 95 de la Ley 75 de 1986 se destinará para constituir un fondo con cargo al cual se atenderá el servicio de la deuda de la Nación generada en el manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales”. Este impuesto era del 18% del valor CIF de las importaciones, del cual, conforme al artículo 97 de la Ley 75 de 1986, una parte -esto es, el 0,8% de ese valor CIF- era destinado a la Caja Agraria. Nótese que se trata del mismo ingreso que, según una de las normas derogadas, esto es el artículo 7º de la Ley 68 de 1983, correspondía a la capitalización de la Caja Agraria, pues el 40 % de un impuesto

del 2% sobre el valor CIF equivale al 0,8% del valor CIF de las importaciones.

Lo anterior significa que la financiación del pago del déficit generado por el manejo de las reservas del Seguro Social se efectuó con base en unos recursos que, en parte, correspondían anteriormente a la Caja Agraria, conforme a las normas que fueron derogadas. Es más, ese punto fue expresamente analizado y discutido durante el trámite de la Ley 48 de 1990. Así, la ponencia para el primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes señala expresamente que la forma de financiar el pago del déficit se efectúa con unas rentas que correspondían al IFI, PROEXPO y a la Caja Agraria, por lo cual se iban a “afectar los ingresos que recibe no sólo la Nación, sino PROEXPO y hasta el 31 de diciembre, IFI y Caja Agraria”¹⁵. Igualmente, y de forma más explícita, el tema se abordó en el debate en la Comisión Tercera del Senado. Allí el Senador Guillermo Perry manifestó su inquietud de que la utilización de los impuestos a las importaciones pudiera afectar financieramente a la Caja Agraria¹⁶, a lo cual respondió de manera expresa el Ministro de Hacienda que si bien era cierto que el impuesto a las importaciones que se utilizaría para cubrir el déficit del manejo de las reservas de la Seguridad Social correspondía en parte a la Caja Agraria, ello no afectaría a la entidad pues ésta cuenta con “una base patrimonial suficientemente amplia y elevada para que en conjunto con las políticas de mayor eficiencia y de modernización de su gestión que se han venido llevando a cabo les permita continuar atendiendo el crédito del campo, en los términos que viene realizándose sin necesidad de mayores aportes del presupuesto nacional.¹⁷”

15-La Ley 48 de 1990 ordenaba financiar el déficit del manejo de reservas con base, en parte, en unos recursos anteriormente atribuidos a la Caja Agraria. Era pues posible que el artículo impugnado derogara, sin romper la unidad de materia, aquellas normas legales que regulaban formas de capitalización y de manejo financiero de la Caja Agraria, como la Ley 16 de 1982, el artículo 7º de la Ley 68 de 1983 y los artículos 1º a 5º de la Ley 33 de 1971. La Corte no encuentra ninguna objeción constitucional frente a la derogación de esas disposiciones, pues existe una conexidad objetiva y razonable con el tema de la Ley 48 de 1990.

Los únicos artículos derogados que podrían implicar alguna ruptura de unidad de materia son aquellos que regulaban la estructura de la Caja Agraria y le conferían ciertas prerrogativas, puesto que no aparece la conexidad entre ellos y la Ley 48 de 1990. Se trata

de los artículos 6º, 7º y 8º de la Ley 33 de 1971, los cuales señalaban que la Caja Agraria es una sociedad de economía mixta, (art. 7º), la autorizaban a constituir empresas filiales (art. 6º), y le conservaban ciertas garantías para el ejercicio de sus acciones judiciales (art. 8º). Sin embargo, un pronunciamiento de esta Corporación destinado a revivir esas normas sería inocuo, ya que tales disposiciones fueron sustituidas y derogadas por normas por normas legales posteriores a la Ley 48 de 1990. En efecto, los artículos 233 a 239 del Decreto Ley 663 de 1993 regulan aspectos de la Caja Agraria, y señalan en particular que es una sociedad de economía mixta del orden nacional (art. 233), que puede constituir filiales (art. 237) y que conserva ciertas garantías para el ejercicio de sus acciones judiciales (art. 238).

Conforme a lo anterior, la Corte declarará exequible la disposición acusada.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 18 de la Ley 48 de 1990.

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Ver sentencia C-262 de 1995. Consideración jurídica primera.

2Ver sentencia C-531/95. Fundamentos jurídicos 2 a 7.

3Hans Kelsen, Ulrich Klug. Normas jurídicas y análisis lógico. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p 71.

4Carlos Alchourrón. Eugenio Bulygin. Análisis lógico y derecho. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p 401.

5Hans Kelsen. Ulrich Klug. Op-cit, p 71.

6Ver, por ejemplo, la sentencia del 22 de mayo de 1974 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Carlos Galindo Pinilla.

7Ver, entre otras, sentencia C-608/92 y C-145/94.

8Sentencia C-145/94. MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento Jurídico No 5.

9 Ver, entre otras, sentencias C-025/93. Fundamento jurídico No 43 y C-407/94 Fundamento jurídico No 2.

10Cf sentencia C-025/93. Fundamento Jurídico No 43.

11C.f. sentencia C-531/95 Fundamento Jurídico No 5.

12Sentencia C-025/93 del 4 de febrero de 1993. Fundamento Jurídico No 43

13Sentencia C-531/95. Fundamento jurídico No 5.

14Anales del Congreso, 21 de noviembre de 1989, folios 63 y ss de este expediente.

15Ver folio 92 del presente expediente.

16 Ver folios 224 y ss del presente expediente.

17 Folio 227.