

C-573/11

(Bogotá D.C., Julio 21)

CONTRAGARANTIA A CARGO DE FOGAFIN PARA RESPALDAR CAUCION DEL GUARDADOR QUE CAREZCA DE CAPACIDAD ECONOMICA-No desconoce el principio de unidad de materia/CONTRAGARANTIA A CARGO DE FOGAFIN PARA RESPALDAR CAUCION DEL GUARDADOR QUE CAREZCA DE CAPACIDAD ECONOMICA-Cosa juzgada parcial

PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE UNIDAD DE MATERIA DE LAS LEYES-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE UNIDAD DE MATERIA DE LAS LEYES-Alcance constitucional

El artículo 158 de la Carta expresa que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. A su vez, el artículo 169 ibídem, dice que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. La Corte ha expresado que las exigencias constitucionales antes anotadas buscan que el Legislador imprima un mínimo de coherencia interna al cuerpo de las leyes, que permita a los destinatarios de las normas identificarse como tales y conocer las obligaciones que de ella se derivan. 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 Corte 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. 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.” En suma, 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. Lo que 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.

Referencia: Expediente D-8369.

Actor: Diego Ignacio Jiménez Rojas y Laura Adriana Reyes Espinosa.

Demanda de inconstitucionalidad contra: Aparte del inciso tercero del Artículo 82 de la Ley 1306 de 2009.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZALEZ CUERVO.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. Normas demandadas.

El texto del artículo acusado se transcribe a continuación, destacando en negrilla el aparte demandado:

LEY 1306 DE 2009

(junio 5)1

Por la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 82. GARANTÍAS.** Quien deba ejercer el cargo de guardador deberá otorgar una caución para responder ante el pupilo por sus actuaciones.

Dicha garantía consistirá en una póliza de seguros o bancaria hasta por la cuantía que determine el Juez. En defecto de esta póliza se podrá aceptar hipoteca o prenda sin tenencia del acreedor sobre bienes cuyo valor sea igual o superior al monto fijado por el Juez.

Cuando un guardador no tenga capacidad económica para otorgar las contragarantías exigidas por la entidad fiadora, ni inmuebles para hipotecar el Juez, con conocimiento de causa, podrá relevarlo del cargo, pero si considera conveniente para el pupilo que el guardador asuma, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras avalará al obligado, directamente o ante la entidad fiadora. (aparte demandado subrayado)

### 2. Demanda: pretensión y cargos de inconstitucionalidad.

Los demandantes solicitan la declaración de inexecutable del aparte demandado del inciso 3º del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009, por la violación de los artículos 150.19.d, 158 y 169 constitucionales, con base en lo siguiente cargo:

#### 2.1. Violación del artículo 150, numeral 19, literal d (Ley marco)2.

El aparte demandado vulnera el régimen de distribución de competencias normativas que establece la Constitución en materia financiera. La competencia del Congreso para la

regulación de las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, se limita a la expedición de normas generales que establecen objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno cuando intervenga en dichas actividades. Es al Gobierno, no al Congreso, a quien constitucionalmente corresponde la regulación directa de tales actividades económicas.

La Ley 35 de 1993, que asigna funciones al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras es una ley general, o marco, de las establecidas en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, y por lo tanto, su modificación o adición sólo se puede hacer por una ley del mismo tipo. Luego de transcribir jurisprudencia sobre la figura de las leyes marco en relación con la regulación financiera, concluyen los demandantes que “resulta evidente que el Congreso de la República por medio de la norma demandada, invadió la órbita de competencia del Ejecutivo, ya que el legislador no se limitó a establecer unos lineamientos o directrices generales sobre la responsabilidad que tienen los guardas con sus pupilos, y las garantías que deben constituirse a favor de estos últimos....”.

2.2. Violación de los artículos 1583 y 1694 de la Constitución Política (Regla de unidad de materia).

No hay “relación alguna” entre las normas de la Ley y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. De los antecedentes legislativos se deduce que durante el trámite de aprobación de la Ley nunca se analizó la razón para que fuera FOGAFÍN “quien tuviera la obligación de ser el “garante de última instancia” a favor de los pupilos, aunque el objeto y las funciones de esa entidad no tiene ninguna relación con la protección de los incapaces”. El patrimonio del Fondo “no tiene ninguna relación con la protección de los incapaces (...) recursos que tienen una destinación y unos propósitos de protección a los ahorradores del sistema financiero, no de los incapaces, a través de una Ley cuyo título, contenido y alcance no tiene relación alguna con esta materias...”. De ahí que “la relación entre el eje temático de la ley y la obligación impuesta al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras es apenas tangencial o eventual; no existe conexión temática entre la materia principal de la ley y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras”.

En síntesis, “...no existe una relación necesaria, ni siquiera una relación de conveniencia, que justifique que se hubiera legislado sobre el empleo de los recursos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en una ley cuyo contenido temático es la protección de personas con discapacidad mental, con una notoria desconexión entre el título de la ley y la obligación impuesta al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, en tanto que la ley 1306 obliga a exponer, y eventualmente a emplear, los recursos del Fondo de Garantías para la protección de los pupilos, normas que producen un efecto en el ámbito de la protección de los recursos del público en el sistema financiero, que viola el artículo 169 Superior”.

Para los demandantes, después de recapitular la destinación específica que tienen los recursos de FOGAFIN, es claro que “Esta forma de administrar el patrimonio del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras hace parte del núcleo fundamental de la regulación financiera y de la protección de la confianza de los depositantes en las entidades financieras, por lo cual la intervención del congreso en esta materia debe corresponder a una ley que se

refiera a estos asuntos, y no en una ley para la protección de personas con discapacidad mental, por lo cual se vulneran los artículos 158 y 169 de la Constitución Política”.

### 3. Intervenciones ciudadanas

3.1. Intervenciones en relación con el primer cargo sobre violación de las competencias del congreso en materia financiera

#### 3.1.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>5</sup>

Coadyuva la demanda de inconstitucionalidad, por violación del numeral 19, del literal d) del artículo 150 CP, en materia de ley marco, al considerar que la actividad del legislador en dicha materia es limitada, no en relación con la materia objeto de la ley, -regulación del sistema financiero, bursátil y asegurador- sino con referencia al momento en que obra cada uno respecto de los temas en cuestión. Corresponderá al Congreso la fijación de políticas, orientación y criterios en términos generales y abstractos y al gobierno la determinación en normas específicas fundadas en la ley pero limitadas por el marco de la misma.

Con base en el sistema de competencias en materia de ley marco, la Corte Constitucional ha establecido este reparto de funciones compartidas como parámetro de constitucionalidad de las normas del sistema financiero, asegurador y bursátil, lo que le impide al legislador intervenir la esfera del ejecutivo y viceversa, aspecto que se evidencia en el inciso 3º del artículo 82 de la ley 1360/09, al asignar al Congreso de la República funciones al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, invadiendo la órbita del ejecutivo.

#### 3.1.2. Intervención de FOGAFIN<sup>6</sup>

La ley marco implica una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, en la cual el primero consagra los preceptos generales y el presidente expide los decretos destinados a reglamentar los asuntos a los que se refiere la ley.

Conforme al artículo 150, numeral 19, literal d), de la C.P., corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ella los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional, para regular entre otras, las actividades financieras, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo y aprovechamiento de los recursos captados del público, función ejercida mediante la expedición de leyes marco o cuadro.

Analizada la Ley 1306/09, no se constituyó como una Ley Marco regulatoria de la actividad financiera a la que está vinculada el FOGAFIN, por lo la misma vulnera el numeral 19, del artículo 150 constitucional, entrando el Legislativo en la competencia del Ejecutivo.

#### 3.1.3. Intervención de la Universidad del Rosario<sup>7</sup>

La Constitución Política dispone que el Legislador debe dictar las normas generales que señalan el marco o cuadro dentro del cual el ejecutivo regula la actividad, en una forma especial de colegislación, lo cual tiene plena vigencia frente a la regulación o intervención del mercado financiero (art. 150, núm. 19). El aparte demandado de la ley 1306/09, no regula la

captación, manejo e inversión de recursos provenientes del público, ni pretende incidir en manera alguna en las actividades de las instituciones financieras, ni dispone aspectos relacionados con el mercado público de valores ni dicta disposiciones sobre los componentes del negocio financiero, bursátil y asegurador, sino que busca respaldar la gestión del guardador cuando este no tenga los recursos suficientes y no haya quien los respalde. Tampoco tiene la connotación de las normas de intervención estatal en la economía que requieren de un manejo técnico administrativo especializado o puedan generar un fenómeno económico que requiera una regulación dúctil y flexible por parte del ejecutivo. La ley 1306/09 acusada en el presente proceso, no regula el mercado financiero ya que busca imponer una cooperación social a un ente público estatal que estima apropiado para desempeñarla y que el legislador considera apto para cumplirla, razón por la cual no está sujeta a dicha limitación.

#### 3.1.4. Intervención de la Universidad Sergio Arboleda<sup>8</sup>

Las actividades del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras están dentro del marco de competencia regulatoria del literal d) del numeral 19 del artículo 150 Constitucional, cuyo objeto se encuentra definido por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y que “consistirá en la protección de la confianza de los depositantes y acreedores de las instituciones financieras inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza de los accionistas administradores causantes de perjuicios a las instituciones financieras y procurando minimizar la exposición del patrimonio propio del Fondo o de las reservas que este administra, a las pérdidas.” El fin último del FOGAFIN es proporcionar confianza al público y acreedores en el sistema financiero y la obligación de garantizar los guardadores que carezcan de capacidad crediticia o de bienes para otorgar una garantía, no corresponde a su misión ni objetivos.

Considera que la norma acusada debe ser declarada inconstitucional puesto que el objeto del FOGAFIN es diverso a la protección de los derechos con discapacidad mental.

#### 3.2. Intervenciones en relación con el segundo cargo sobre vulneración de la Unidad de materia

##### 3.2.1. Intervención de FOGAFIN<sup>9</sup>

Infringe los artículos 158 y 169 CP., que establecen que las disposiciones que integran un proyecto de ley deben guardar correspondencia conceptual con su núcleo temático, así como unidad con su contenido, por cuanto aunque la ley 1306/09 se protege a las personas con discapacidad mental y se establece el régimen de su representación, debió por unidad de materia vincularse en la norma a una entidad relacionada con el tema protegido, especializada en el mismo, por lo que existe disparidad en el tema entre la vinculación del Fondo y la norma en general.

##### 3.2.2. Intervención de la Universidad Sergio Arboleda<sup>10</sup>

Después de citar el artículo 41 de la Ley 1328 de 2009, que es la norma más reciente que define el objeto de FOGAFIN, se concluye que el Fondo de Garantía de Instituciones

Financieras “tiene un objeto y finalidades distintas de la protección de los derechos de las personas con discapacidad mental”. Examinando el título y el objeto de la Ley 1306 de 2009 se aprecia que “...no existe una relación necesaria, ni siquiera una relación de conveniencia, que justifique que se hubiera legislado sobre el empleo de los recursos del Fondo de Garantía de Instituciones Financieras en una ley cuyo eje temático es la protección de personas con discapacidad mental, con una clara desvinculación entre el título de la Ley y la obligación impuesta al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, violando el artículo 169 constitucional”. El objeto de la Ley 1306/09, fue la modernización del tratamiento jurídico de las personas con discapacidad mental, refiriéndose en un único inciso al Fondo de garantías de instituciones financieras, desarticulando el propósito de la ley.

### 3.2.3. Intervención de la Universidad del Rosario<sup>11</sup>

En lo que se refiere a la Unidad de materia en las leyes, una cosa es la falta de conexidad real y otra la de conexidad referencial o accesoria. La disposición constitucional (arts. 158 y 169) alude expresamente a que las reglas deben tener relación de conexidad con la ley y toda ella con su título. La ley 1306/09 se refiere a los incapaces jurídicos, y la norma acusada determina como conseguir una garantía para guardador, por lo que mal podría decirse que se trata de un tema diverso, ya que no se refiere a las garantías de terceros, ni a regular el mercado financiero.

### 4. Concepto del Procurador General de la Nación<sup>12</sup>

El Ministerio Público ya se pronunció sobre el tema, en la demanda que aparece en el expediente D- 8327, en el cual se analizan cargos similares a los de la presente demanda. Del concepto mencionado se resalta lo siguiente:

El cargo presentado en la demanda sobre vulneración del principio de unidad de materia no cumple las condiciones establecidas por la Corte Constitucional para que sea posible su estudio, por lo que solicita a la Corte se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda.

Sobre la presunta vulneración del literal d) del numeral 19, del artículo 150 Superior, manifiesta el Ministerio Público que el hecho de que a Fogafín la ley 1306 de 2009 le asigne ciertas funciones que no son de aquellas leyes que se ocupan de la regulación de las actividades financieras, bursátil y aseguradora, no quiere decir que el legislador en ejercicio de su facultad constitucional de diseñar las reglas y procedimientos administrativos, carezca de facultad para atribuirle otras funciones relacionadas con su objeto.

La norma demandada no regula ningún aspecto de los contemplados en el literal d) del numeral 19, del artículo 150 de la Carta Política, por lo cual no era menester someterse al proceso de formación previsto para las leyes marco, ni que tuviese el contenido propio de las mismas. No todo lo que se relacione con Fogafín debe ser regulado por una ley marco, ya que esta consideración conduce a vaciar la competencia constitucional del legislador y obstruye la posibilidad de asignar funciones a las diversas instituciones públicas dentro de los límites constitucionales y que en el presente caso, busca cumplir de manera razonable fines constitucionales al privilegiar y garantizar los derechos de las personas en debilidad manifiesta como son los discapacitados.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La presente demanda de inconstitucionalidad fue formulada por un ciudadano colombiano, contra una disposición vigente contenida en la Ley 1306 de 2009. Por lo tanto, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre ella (CP artículo 241.4).

### 2. Problemas de constitucionalidad a resolver

2.1. Cargo 1º: vulneración de la normatividad sobre competencia del Congreso en materia financiera (CP, art. 150, numeral 19).

¿Se vulnera del literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, y al asignar al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -Fogafín,- la función de avalar a los guardadores de incapaces en su gestión cuando carezcan de recursos, mediante una ley ordinaria?

Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte procederá en forma inicial a determinar si se presenta el fenómeno de cosa juzgada constitucional en el presente caso, frente al cargo anteriormente mencionado.

2.2. Cargo 2º: Vulneración de la regla de unidad de materia del proceso legislativo (CP, art. 158 y 169).

¿Se vulneran los artículos 158 y 169 de la C.P. sobre el principio de la unidad de materia, al incluir en una ley sobre la protección de las personas con discapacidad, una modificación del objeto y las funciones del Fondo Nacional de Garantía de Instituciones Financieras - FOGAFIN?

Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte procederá a analizar: i) la jurisprudencia sobre el principio de la unidad de materia de las leyes; ii) examen de la exequibilidad de la norma acusada.

3. Vulneración de la normatividad sobre competencia del Congreso en materia financiera -CP, art. 150, numeral 19- (Cargo 1º): existencia del fenómeno de cosa juzgada constitucional.

3.1. El primer cargo de la demanda se refiere a la vulneración del literal d) del numeral 19 del artículo 150, al considerarse que con el aparte demandado el Congreso desconoció el régimen de distribución constitucional en materia financiera, aseguradora y bursátil, ya que al Legislador corresponde expedir las normas generales a las que debe sujetarse el Gobierno al intervenir en dichas actividades. A juicio del demandante, la norma acusada no es una ley marco ni contiene el marco de la regulación de los sistemas mencionados. Para el demandante que la Ley 35 de 1993, que asigna funciones al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras es una ley general -o marco-, de las establecidas en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, y por lo tanto, su modificación o adición sólo procede mediante ley del mismo tipo.

3.2. Este mismo cargo ya fue expuesto en la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el mismo aparte acusado del inciso tercero del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009,

resuelta mediante sentencia C- 438 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En dicha sentencia se dispuso “declarar exequible por el cargo analizado, el aparte demandado del inciso tercero del artículo 82 de la Ley 1306 de 2001, “por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de representación legal de incapaces emancipados”. Al respecto la Corte consideró:

“...la Corte considera que suponer que todo lo que concierne a FOGAFIN debe tramitarse por una ley marco es vaciar la competencia constitucional del legislador y obstruir la posibilidad de asignar funciones a las entidades públicas dentro de los límites establecidos en la carta, como sucede en el presente evento. Contrario al aserto del accionante, la parte acusada del artículo 82 de la ley 1306 de 2009, es claramente ajena a las regulaciones de intervención del sector financiero, pues es evidente que no determina ni la captación, ni el manejo ni la inversión de los recursos del ahorro privado, es decir, no es una ley del literal d) del numeral 19 del artículo 150 C.P. de las que de manera general postulan el ámbito en el que el Gobierno debe tramitar algunas materias.

La Ley 1306 de 2009 es una ley ordinaria que i) protege a las personas con limitaciones físicas y sensoriales y ii) solidariza, el fragmento acusado, a una entidad del Estado – FOGAFIN- con los cometidos generales de la ley para ofrecer condiciones de equidad y justicia a quienes padecen discapacidad. El contenido de la franja demandada ofrece un espacio procesal propicio para promover el desarrollo de sujetos discapacitados en condiciones dignas y respetuosas de sus derechos; esto lo hace permitiendo que FOGAFIN, que fue la entidad escogida por el legislador dentro del margen de configuración legislativa que le es propio, colabore solidariamente y respalde la gestión del guardador cuando éste no tenga recursos suficientes y no haya quien lo ampare.

(...)

En suma, a juicio de la Corte, la función asignada al FOGAFIN mediante el inciso 3º. del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009, no vulnera el artículo 150-19 como lo señala el accionante pues hace parte de una ley ordinaria y como ya se indicó es posible dentro del diseño constitucional, incluir artículos relacionados con una temática propia de una ley marco en una ley ordinaria dada que de ambas se predica el mismo trámite legislativo. La Corte desestima el cargo por vicio de forma alegado por el accionante en la medida en que no existe desconocimiento del artículo 150 numeral 19 literal d) de la norma superior; formalmente, en lo relativo al trámite legislativo, la atribución de la función de FOGAFIN, tiene los mismos requisitos para la promulgación que una ley marco, y en este caso no se desatiende la iniciativa gubernamental que exige ciertas materias reguladas mediante ley marco.”

3.3. En conclusión, como la constitucionalidad del artículo 82 (parcial) de la Ley 1306 de 2009, ya fue analizada por esta Corporación en relación con el mismo cargo formulado sobre la vulneración del artículo 150, numeral 19, literal d) -sobre la reserva de ley marco para la regulación de las actividades financiera, aseguradora y bursátil-, es claro que ha operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional. Por lo tanto, debe la Corte limitarse a disponer en la parte resolutive, estarse a lo resuelto en la Sentencia C- 438 de 2011, que declaró la exequibilidad por el cargo analizado, del aparte demandado del inciso tercero del artículo 82,

de la Ley 1306 de 2009 “Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados.”

#### 4. Vulneración de la regla de unidad de materia en el trámite legislativo (cargo 2º).

4.1.1. Contra el aparte demandado formulan los demandantes un cargo por violación del principio de unidad de materia: según ellos, no cabe en una ley sobre protección de personas con discapacidad, la modificación parcial del objeto institucional de FOGAFIN y sus funciones.

4.1.2. Del artículo 158 de la Constitución Política se desprende que las demandas de inconstitucionalidad por vulneración de la regla o técnica de legislación de la unidad de materia, deben presentar el contraste entre la temática de la ley continente y la temática de las disposiciones demandadas contenidas en ella. A juicio de la Sala, tales requisitos se cumplen, pues el demandante expone (i) el contenido material de la ley concernida (la protección de los discapacitados), (ii) las disposiciones de dicha ley que, al menos en principio, no guardan relación con dicha materia (las que otorgan funciones a una entidad pública financiera), y finalmente, (iii) las razones por las que las normas demandadas son ajenas a la temática de la ley en su conjunto (la atribución de funciones a una entidad pública del sector financiero no guardan relación con una ley de protección a los discapacitados)<sup>13</sup>.

#### 4.2. Jurisprudencia sobre el principio constitucional de unidad de materia de las leyes.

4.2.1. El artículo 158 de la Carta expresa que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. A su vez, el artículo 169 ibídem, dice que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. La Corte ha expresado que las exigencias constitucionales antes anotadas buscan que el Legislador imprima un mínimo de coherencia interna al cuerpo de las leyes, que permita a los destinatarios de las normas identificarse como tales y conocer las obligaciones que de ella se derivan.<sup>14</sup>

4.2.2. 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”<sup>15</sup>.

4.2.3. La Corte 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<sup>16</sup>. 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.”<sup>17</sup>

4.2.4. En suma, 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. <sup>18</sup> Lo que 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<sup>19</sup>.

4.3. Análisis concreto de constitucionalidad del aparte del inciso tercero del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009, frente al artículo 158 CP.

4.3.1. El cargo de la demanda parte de que, a través de una ley para la protección de personas con discapacidad mental (artículo 82 de la ley 1306 /09), se introducen modificaciones a la misión, objetivo y funciones del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. Considera, en consecuencia, que al imponer al Fogafín una función que escapa a su misión y objetivos, está vulnerando el principio de la unidad de materia.

4.3.2. La conexidad temática, entendida 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 allí contenida, puede apreciarse en este caso. 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, considerando que el escrutinio judicial sobre la conexidad temática que determina la unidad de materia no ha de ser rígido sino amplio y flexible.

La materia de la ley en su conjunto es la adopción del régimen general de protección de las personas con discapacidad mental y el establecimiento del régimen de representación de los incapaces emancipados. Por su parte, el aparte del artículo acusado se refiere a las diligencias y formalidades para proceder al ejercicio de la guarda, en el que se contempla el otorgamiento del aval por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras a los curadores que carezcan de capacidad económica o inmuebles para hipotecar. Esta disposición guarda relación de conexidad temática objetiva con el asunto dominante de la ley, pues es claro que dentro del régimen de protección de las personas con discapacidad mental, está el de la administración de sus bienes y la necesidad de protegerlos de las contingencias de sus guardadores. Así, el aval previsto a cargo del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y en favor del guardador determinado por el juez, como ente

especializado, corresponde al contenido temático de la ley.

4.3.3. La conexidad entre el texto demandado y el contexto de la ley también se advierte, desde una perspectiva teleológica, entendida como la identidad de objetivos perseguidos por la ley mirada en su conjunto y las disposiciones de la misma.

Así, tenemos que el objeto general plasmado en la ley es la protección e inclusión social de las personas naturales con discapacidad mental o inhabilitadas para su normal desempeño en la sociedad, y específicamente, la salvaguarda de los intereses de los incapaces garantizando las actuaciones que sobre sus bienes realicen los guardadores; y el aparte acusado del inciso 3º del artículo 82 de la ley, que establece las diligencias y formalidades para proceder el ejercicio de la guarda y la asignación al Fogafín de la función de garante de los guardadores designados sin capacidad económica, comparte la finalidad protectora de la ley.

4.3.4. En conclusión, la Sala reitera una vez más que la medida consagrada en la norma bajo examen se inscribe en el conjunto de normas que buscan regular el tratamiento de las personas con discapacidad mental, en materia de administración de sus bienes, presentando una relación de conexidad material y teleológica con el conjunto de la Ley en que se inscribe.

4.4. Análisis concreto de constitucionalidad del aparte del inciso tercero del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009, frente al artículo 169 CP.

4.4.1. En lo que hace referencia a la congruencia entre el título de la Ley y el contenido del aparte de la norma acusada, la Corte ha señalado ciertos criterios concretos que deben presidir el escrutinio de las leyes acusadas:

“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”.<sup>20</sup> (Negrillas fuera del original)

En suma, (i) la correspondencia del título de la ley con su contenido es una derivación del principio de unidad de materia y (ii) la intitulación del cuerpo legal ha de ser sumaria e indicativa de los contenidos temáticos.

4.4.2. En el caso concreto, el cargo no resulta procedente toda vez que el artículo 169 superior, supuestamente infringido, consagra un parámetro de constitucionalidad que ha de aplicarse al título mismo y no a un contenido específico de ésta. En efecto, si el actor buscaba una declaración de inexecutable basada en el artículo 169 de la Carta, debió señalar como texto demandado el propio título de la Ley de la ley 1306/09, ya que es el “el título de las leyes” el que “deberá corresponder precisamente a su contenido” y no al contrario. Por lo demás, el contenido demandado, como se expresó atrás, guarda conexidad no solo con la temática general de la norma legal en su conjunto sino, específicamente, con el título de la ley. Por las razones anotadas, la Sala concluye que el cargo de inconstitucionalidad formulado por la supuesta vulneración del principio de congruencia entre el título de la ley y su contenido no prospera.

4.3.3. 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.

### III. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C- 438 de 2011 que por el cargo de vulneración del artículo 150, numeral 19, literal d) de la Constitución Política, sobre la reserva de ley marco, declaró EXEQUIBLE el inciso 3º (parcial) del artículo 82, de la Ley 1306 de 2009 “Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”.

Segundo. Declarar la exequibilidad del inciso 3º (parcial) del artículo 82, de la Ley 1306 de 2009 “Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”, sobre el cargo de vulneración del principio de la unidad de materia, por las razones expuestas en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Salvamento parcial de voto

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

Salvamento parcial de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARIA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

## A LA SENTENCIA C-573/11

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

En relación con el pronunciamiento contenido en la sentencia C-573 de 2011 en relación con el cargo por inobservancia del principio de unidad de materia, considero que procedía un fallo inhibitorio, pues lo que se atacaba era un vicio de procedimiento o de forma, ya que al determinar si se omitió la aplicación del principio de unidad de materia no se está verificando la compatibilidad material de la ley con la Carta Política, sino que se contrasta la norma con la ley que la contienen, sin que exista una confrontación real entre ésta y lo dispuesto pro el Constituyente, siendo entonces menester tomar en consideración el término de caducidad, que en el presente caso ya se había vencido al momento de la interposición de la demanda

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Teorías en relación con la naturaleza del vicio que constituye su desconocimiento (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración constituye un vicio de forma afectado por la caducidad (Salvamento parcial de voto)

El vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia constituye no un vicio de fondo sino un vicio formal o procedimental, frente al cual es menester siempre hacer un análisis de procedibilidad y determinar si se cumple con el término de caducidad instituido por la Constitución. No resulta admisible una interpretación que dé al vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia otra naturaleza que la formal, pues argumentos en contrario desconocen no solo la naturaleza real de este tipo de vicios, sino también la Constitución misma.

VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Característica esencial (Salvamento parcial de voto)

La noción de vicios de procedimiento no es en si misma clara ni evidente, por lo que al determinar la característica esencial de éstos, encontramos que radica en el hecho de que sea posible determinar su ocurrencia sin necesidad de confrontar el contenido de la ley con la Constitución.

CADUCIDAD DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Operancia impone límites a la competencia de la Corte Constitucional (Salvamento parcial de voto)

CONTRAGARANTIA A CARGO DE FOGAFIN PARA RESPALDAR CAUCION DEL GUARDADOR QUE CAREZCA DE CAPACIDAD ECONOMICA-Improcedencia de pronunciamiento sobre el desconocimiento del principio de unidad de materia (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-8369

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del inciso 3º del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009 "Por la cual se dictan normas para la protección de personas con

discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”.

Demandante: Diego Ignacio Jiménez Rojas y Laura Adriana Reyes Espinosa.

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por los miembros de esta Corporación, expreso que debo apartarme parcialmente de la decisión acogida en esta oportunidad. Con el propósito de exponer las razones de disidencia, a continuación realizaré un análisis sucinto de las particularidades del caso y de las consideraciones generales de la sentencia en cuestión.

#### i. Contenido de la sentencia C-573 de 2011

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta se formuló en contra de la expresión: “... el Fondo de Garantías de las Instituciones Financieras avalará al obligado, directamente o ante la entidad fiadora.” contenida en el aparte final del inciso 3° del artículo 82 de la ley 1306 de 2009, que a juicio de los demandantes presenta los siguientes vicios que afectan su validez: (i) ausencia de competencia del legislador para regular las actividades financieras, pues este se debe limitar a la expedición de normas generales, a través de leyes marco y no legislar a fondo la materia; (ii) inobservancia del principio de unidad de materia, pues en una ley que pretende la protección de los derechos de los incapaces, se atribuyó nuevas funciones a una entidad financiera que entre ellas no tenía ninguna en relación con este tipo de población.

Frente al primero de los cargos, esta corporación decidió ceñirse a lo resuelto en la sentencia C-438 de 2011, providencia en la cual se dispuso que el aparte atacado, es exequible en cuanto: (i) dicho artículo no regula la intervención en el sector financiero, en cuanto no determina ni la captación, ni el manejo, ni la inversión de los recursos del ahorro privado, y por tanto, no se trata de una ley marco; (ii) e igualmente establece que así se tratara de una ley marco, es posible incluir este tipo de leyes en una ley ordinaria, dado que ambas tienen un mismo trámite legislativo.

En relación con el cargo denominado “inobservancia del principio de unidad de materia”, esta Corporación declaró la exequibilidad de la norma en cuanto el principio objeto de análisis, no implica “simplicidad temática”, esto es que la ley puede referirse a varios asuntos siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable.

Finalmente afirma la Sala Plena, que existe conexidad entre el acápite demandado y el eje temático de la ley en cuestión, pues dicho aparte de la norma, pretende establecer medidas de protección a los incapaces a través del otorgamiento de una contragarantía al guardador que a pesar de carecer de capacidad económica para otorgar caución a través de una póliza, hipoteca o prenda; es estimado por el juez como el más conveniente a los intereses del incapaz. Por lo que la función impuesta al FOGAFIN comparte la finalidad protectora de la ley.

## i. Motivos del Salvamento de Voto.

Una vez analizada la providencia en cuestión y expuestos los argumentos que la sustentan, manifiesto que no comparto parte de la decisión tomada en esta ocasión, pues considero que si bien, sí se materializó el fenómeno de “cosa juzgada” en relación con el primero de los cargos de la demanda, no se debió realizar un pronunciamiento de fondo con respecto al segundo de estos, pues lo que se atacaba era un vicio procedimental o de forma, siendo entonces menester tomar en consideración el término de caducidad consagrado en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta Política, el cual ya se había vencido al momento de la interposición de la demanda.

A continuación, paso a exponer mi posición en relación con la naturaleza del vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia, el cual, al contrario de lo sostenido durante mucho tiempo por esta Corporación, no debe considerarse como un vicio de carácter netamente material, ni de competencia entendida como un vicio de fondo, sino como uno formal o procedimental frente al cual es menester siempre hacer un análisis de procedibilidad y determinar si se cumple con el término de caducidad instituido por la Constitución.

Con el objeto de dilucidar mi posición, realizaré una breve exposición de las 2 posturas generales que frente a este tópico ha adoptado esta Corporación:

1. La primera hace referencia a que el vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia, es de carácter estrictamente material, o de fondo, en cuanto implica un análisis por parte del juez constitucional relativo al contenido normativo de la disposición acusada, para así verificar que esta guarde coherente relación con el estatuto legal del que hace parte. En otras palabras, la Corte analiza el contenido normativo del artículo impugnado, y lo compara con el tema general de la ley aprobada; efectuando así, un examen material entre la norma acusada y el cuerpo legal en el cual está contenido. De forma que por tratarse de un vicio de carácter material no es predicable el término de caducidad creado por el #3 del artículo 242 de la Carta Política.

1. La segunda, hace alusión a que la inobservancia del principio objeto de análisis, es entendida como un vicio por la ausencia de competencia del órgano legislativo para expedir una norma determinada, dentro de una ley cuya temática central es sustancialmente diferente al objeto de la reglamentación demandada. En este sentido, no se trata de atacar la legitimidad del contenido de la norma en si misma considerada, pues dicha reglamentación no es inconstitucional per se, sino que lo que se censura es el hecho de que el Congreso haya vertido dicho contenido en una ley determinada, por no guardar esta una conexidad razonable con la materia dominante de esa ley.

En relación con la segunda de estas teorías, al interior de esta Corporación ha existido una serie de discordancias sobre la naturaleza material o formal del llamado “vicio de competencia”. Con respecto a estas discrepancias, se torna necesario resaltar que el criterio

mayoritario ha sostenido que a pesar de que no se puede afirmar que se trate de un análisis de fondo de la normativa, en cuanto no hay un contraste entre la norma analizada y la Constitución, tampoco es posible identificar el juicio de ausencia de competencia con un análisis exclusivamente formal, pues es posible encontrar una normativa cuyo trámite de creación haya sido intachable, pero deba ser separada del ordenamiento jurídico por desconocer esta directriz. En virtud de lo anterior, y en razón al alto contenido axiológico que este principio pretende garantizar, se ha considerado que la trasgresión a la unidad de materia como supuesto vicio de forma, trasciende al contenido y por lo tanto no le aplica el término de caducidad, ni es saneable por el mero paso del tiempo.<sup>21</sup>

Resulta oportuno resaltar ahora lo propuesto por la otra parte de la doctrina de esta Corporación, de la cual soy partidario, relativa a la identificación de la inobservancia al principio de unidad de materia, con los vicios de forma o procedimentales.

Para entrar en este análisis, considero pertinente como primera medida resaltar lo que ha entendido esta Corporación por “vicio procedimental o de forma”, pues tal y como ha sido reconocido en reiterada jurisprudencia, la noción de “vicios de procedimiento”, no es en sí misma clara ni evidente, por lo que al determinar la característica esencial de éstos, encontramos que radica en el hecho de que sea posible determinar su ocurrencia sin necesidad de confrontar el contenido de la ley con la Constitución.<sup>22</sup>

Bajo este entendido, y analizando el tipo de juicio que se realiza al determinar si se omitió la aplicación del principio de unidad de materia, se muestra diáfano que con la simple constatación de si se cumple o no con un requisito de creación Constitucional, no se está verificando la compatibilidad material de la ley con la Carta Política; pues en realidad el único juicio que se está realizando, es el de contrastar la norma con la ley que la contiene, más no existe una confrontación real entre ésta y lo dispuesto por el Constituyente.

Como corolario de todo lo anterior considero que no es admisible una interpretación que dé al vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia, otra naturaleza que la formal, pues argumentos en contrario desconocen no solo la naturaleza real de este tipo de vicios, sino también la Constitución misma, en aras de evitar emplear el término de caducidad que fue creado para este tipo de defectos. Término que como ha sido reconocido por esta misma Corporación, impone una limitante a la competencia misma de la Corte para asumir el conocimiento de las demandas que se presenten contra las leyes, y que impone la obligación de producir un fallo inhibitorio si al momento de promoverse la respectiva acción, este ya ha sido superado.<sup>23</sup>

Por lo anterior, considero que en este caso en concreto, se debió haber procedido de la forma previamente descrita, al encontrarse verificada la ocurrencia de la caducidad constitucionalmente consagrada.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

## SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-573/11

CAUCION COMO GARANTIA DE GUARDADOR PARA RESPONDER ANTE PERSONAS CON DISCAPACIDAD-Aval a cargo de Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - FOGAFIN (Salvamento parcial de voto)

PROTECCION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL Y REGIMEN DE LA REPRESENTACION LEGAL DE INCAPACES EMANCIPADOS-Cosa juzgada constitucional (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos (Salvamento parcial de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Accionantes no explicaron por qué regulación del FOGAFIN no guardaba relación entre la ley y la obligación impuesta a esa entidad (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-573 de 2011. Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del inciso 3º del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009, “por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”.

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones que adopta esta Corporación, presento los argumentos que me llevan a SALVAR PARCIALMENTE EL VOTO en el asunto de la referencia.

1.- En la sentencia C-573 de 2011 la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la expresión “el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras avalará al obligado, directamente o ante la entidad fiadora”, contenida en el inciso 3º del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009.

2.- La demanda planteó dos cargos: (i) desconocimiento de la reserva de ley marco y (ii) violación del principio de unidad de materia.

(i) En cuanto al primer cargo, los accionantes alegaron que se vulneraba la distribución de competencias normativas que establece la Constitución en materia financiera entre el Congreso y el Gobierno Nacional (art. 150-19). Señalaron que la función del Congreso se limita a la expedición de normas generales que establecen objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno cuando intervenga en dichas actividades (ley marco), mientras

que a este último corresponde la regulación directa y específica de esas actividades económicas.

La Corte constató que había operado la cosa juzgada constitucional. Explicó cómo en la sentencia C-438 de 2011 declaró “exequible, por el cargo analizado, el aparte demandado del inciso tercero del artículo 82 de la Ley 1306 de 2001”, luego de concluir que no se había desconocido el artículo 150-19 de la Constitución<sup>24</sup>.

Comparto esta decisión en la medida que ya existía un pronunciamiento sobre el mismo cargo ahora planteado, por lo que no había alternativa distinta a estarse a lo resuelto en aquella oportunidad.

La mayoría sostuvo que la acusación estuvo bien formulada, procedió a un análisis de fondo de la norma y declaró su exequibilidad. Concluyó que la obligación del Fogafín guardaba conexidad con el contenido de la Ley 1306 de 2009, por cuanto “dentro del régimen de protección de las personas con discapacidad mental, está el de la administración de sus bienes y la necesidad de protegerlos de las contingencias de sus guardadores. Así, el aval previsto a cargo del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y en favor del guardador determinado por el juez, como ente especializado, corresponde al contenido temático de la ley”.

Es aquí donde radica mi discrepancia (parcial) con lo decidido por la Corte, porque considero que la demanda no reunía los requisitos para un examen de fondo y, en consecuencia, ha debido emitir un fallo inhibitorio por el segundo cargo.

3.- Como bien lo advirtió el Ministerio Público, la acusación por desconocimiento del principio de unidad de materia no cumplía las condiciones mínimas establecidas por la Corte para que fuera posible un juicio de fondo.

Al respecto debe recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991<sup>25</sup>, uno de los requisitos para la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad es que se expliquen las razones o motivos por los cuales se considera que las normas superiores han sido desconocidas. Esta Corporación ha sostenido que los cargos formulados en la demanda deben estar apoyados en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>26</sup>.

En esta ocasión los demandantes afirmaron que el vínculo entre el núcleo de la ley y la obligación impuesta al Fogafín era apenas tangencial o eventual, y que no existía una relación necesaria o de conveniencia que justificara la regulación sobre la utilización de los recursos de esa entidad en una ley cuyo contenido principal, según ellos, fue la protección de personas con discapacidad mental.

4.- En mi criterio, los accionantes no explicaron de manera clara<sup>27</sup> y específica<sup>28</sup>, por qué la regulación acerca del Fogafín no guardaba relación alguna con el contenido central de la ley, ni sustentaron por qué la conexión entre la ley y la obligación impuesta a esa entidad era apenas indirecta. En esa medida, omitieron explicar el alcance de la expresión acusada y ofrecer un hilo argumentativo que permitiera comprender el contenido y alcance de su argumento. Se limitaron a afirmar que se desconocía el principio de unidad de materia, pero

no desarrollaron su enunciado ni lo apoyaron en premisas normativas o fácticas, de modo que no podía predicarse la formulación de un cargo apto de inconstitucionalidad.

Adicionalmente, los cuestionamientos fueron muy amplios e indeterminados, al punto que se limitaron a hacer referencias genéricas, globales e indeterminadas en cuanto a la presunta vulneración del principio de unidad de materia, lo cual impedía un debate concreto en perspectiva constitucional.

5.- Es cierto que el vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia es de carácter material o de fondo (y no un vicio de procedimiento como se propuso inicialmente y se sostiene por un sector minoritario de la Sala). También lo es que un análisis de fondo podría haber conducido a una declaratoria de exequibilidad, por cuanto el contenido de la disposición demandada guarda alguna conexidad con el contenido general de la ley. Sin embargo, esta no era la oportunidad para efectuar dicho pronunciamiento, dada la ineptitud de la demanda. Lo correcto era, en mi concepto, emitir un fallo inhibitorio.

En los anteriores términos dejo constancia de mi respetuoso desacuerdo con la postura de la mayoría de la Sala.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

1 Diario Oficial No. 47.371 de 5 de junio de 2009.

2 Artículo 150, C.P.: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejercer las siguientes funciones: ...19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: ...d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.”

3 Artículo 158, C.P.: “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”.

4 Artículo 169, C.P.: “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia, DECRETA”.

5 Folios 55 a 67 cuaderno ppal.

6 Folios 77 a 88 cuaderno ppal.

7 Folios 90 a 106 cuaderno ppal.

8 Folios 18 a 34 cuaderno ppal.

9 Folios 77 a 88 cuaderno ppal.

10 Folios 18 a 34 cuaderno ppal.

11 Folios 90 a 106 cuaderno ppal.

12 Concepto No. 5092 del 2 de febrero de 2011.

13 Sobre los requisitos de las demandas que versan sobre el principio de unidad de materia, ver, entre otras, la C-1196/05, C-832/06, C-486/09, C-073/10 y C-230/08.

14 Ibídem.

15 Sentencia C-714 de 2008.

16 Ibídem.

17 C-1067 de 2008.

18 Sentencia C-786 de 2004.

19 Sentencias C-025 de 1993, reiterada en Sentencia C-992 de 2001.

20 Sentencia C-821 de 2006.

21 Sentencia C-539-08

22 Sentencia C-551-03

23 Sentencia C-754-04

24 En aquella oportunidad la Corte sostuvo: “En suma, a juicio de la Corte, la función asignada al FOGAFIN mediante el inciso 3º del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009, no vulnera el artículo 150-19 como lo señala el accionante pues hace parte de una ley ordinaria y como ya se indicó es posible dentro del diseño constitucional, incluir artículos relacionados con una temática propia de una ley marco en una ley ordinaria dada que de ambas se predica el mismo trámite legislativo. La Corte desestima el cargo por vicio de forma alegado por el accionante en la medida en que no existe desconocimiento del artículo 150 numeral 19 literal d) de la norma superior; formalmente, en lo relativo al trámite legislativo, la atribución de la función de FOGAFIN, tiene los mismos requisitos para la promulgación que una ley marco, y en este caso no se desatiende la iniciativa gubernamental que exige ciertas materias reguladas mediante ley marco.”

25 “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual

la Corte es competente para conocer de la demanda. En caso de que la demanda sea presentada a petición de una persona natural o jurídica, el demandante deberá indicarlo en la demanda”.

26 Cfr., Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001. Ver también las sentencias C-236 de 1997, C-447 y C-542 de 1997, C-519 de 1998, C-986 de 1999, C-013 de 2000, C-1256 de 2001, C-1294 de 2001, C-918 de 2002, C-389 de 2002, C-1200 de 2003, C-229 de 2003, C-048 de 2004, C-569 de 2004, C-1236 de 2005, C-1260 de 2005, C-180 de 2006, C-721 de 2006, C-402 de 2007, C-666 de 2007, C-922 de 2007, C-292 de 2008, C-1087 de 2008, C-372 de 2009, C-025 de 2010, C-102 de 2010, C-028 de 2011, C-029 de 2011 y C-101 de 2011, entre muchas otras.

27 La claridad “exige que exista un hilo conductor en la argumentación que se presenta, de manera tal que se comprenda el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan . Ello supone que las ideas expuestas, las razones esbozadas y los razonamientos presentados por el actor, se desarrollan en la demanda de una manera lógica, coherente y congruente, a fin de que no presenten confusión o ambigüedad”. Sentencia C-1052 de 2001.

28 “De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”. Sentencia C-1052 de 2001.