

## **Sentencia C-634/12**

**PRESENTACION PERSONAL DE LOS ACTOS DE LAS PERSONAS JURIDICAS QUE DEBAN REGISTRARSE ANTE LAS CAMARAS DE COMERCIO CONTENIDA EN EL ARTICULO 25 DEL DECRETO 019 DE 2012-Inexequibilidad**

**CORRECCION DE YERROS CONTENIDOS EN DECRETO LEY-Exceso de facultades otorgadas por el artículo 45 de la ley 4 de 1913 sobre corrección de yerros**

### **UNIDAD NORMATIVA-Noción**

*Sobre la noción de “unidad normativa”, la Corte ha vertido una jurisprudencia según la cual existe un concepto propio y uno lato o amplio del término. Ciertamente, sobre este asunto ha dicho que “la unidad normativa se presenta en varias hipótesis: una primera se da cuando la norma acusada o su contenido normativo se encuentran reproducidos en otro u otros textos legales no demandados, de manera tal que la declaración de la Corte - especialmente la declaración de inconstitucionalidad- puede resultar inocua si no se refiere a todas las disposiciones con el mismo alcance regulador. Este es el sentido propio de la figura de la unidad normativa a la que se refiere el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 cuando dispone que “la Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.*

### **UNIDAD NORMATIVA-Sentido lato o amplio del concepto**

*En un sentido lato o amplio del concepto, la Corte ha entendido que también se presenta la unidad normativa cuando no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada. Sin embargo, esta íntima relación entre las normas no es cualquier tipo de relación sino aquella que hace que sea “imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones”. Las normas en este caso tienen cada una un sentido regulador propio y autónomo, pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen de la conformidad o inconformidad con la Constitución de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas. Con estas últimas se constituye la unidad normativa.*

## **FALTA DE UNIDAD DE MATERIA Y PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA-Diferencia**

*La Corte ha entendido que hay proposición jurídica incompleta cuando (i) la norma acusada no tiene un sentido regulador autónomo, y (ii) carece de un sentido propio aisladamente considerada. En cambio, ha estimado que hay falta de unidad normativa, cuando “el demandante verdaderamente impugna un contenido normativo inteligible y separable.” En el primer caso, es decir en el la proposición jurídica incompleta, esta Corporación ha determinado que la demanda es inepta, por lo cual “no puede ser estudiada”... “situación en la cual procede la inadmisión e incluso, excepcionalmente, la sentencia inhibitoria”. En el segundo caso, es decir en el de la falta de unidad normativa, la Corte ha entendido que “el estudio de ese contenido presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio, por lo cual se hace necesaria la integración de una proposición jurídica mayor.” Es decir, es el caso de la falta de unidad normativa cuando la Corte puede, mediante una integración normativa, extender el estudio a apartes no demandados, a fin de evitar un fallo inhibitorio. Pero en el caso de la proposición jurídica incompleta, no cabe otra opción que la inadmisión de la demanda o el fallo inhibitorio. De manera concreta, la diferencia específica entre uno y otro fenómeno jurídico radica en que en la proposición jurídica incompleta la expresión acusada carece de sentido regulador propio y autónomo aisladamente considerada. En cambio cuando hay falta de unidad normativa, la expresión acusada sí tiene un sentido regulador propio y autónomo aisladamente considerada, pero su estudio presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio.*

## **REVISION DE DECRETOS EXPEDIDOS PARA CORRECCION DE YERROS-Competencia excepcional de la Corte Constitucional**

*La Corte Constitucional ha considerado que puede ser competente excepcionalmente para la revisión de los decretos expedidos en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 45 de la Ley 4° de 1913 en los casos reconocidos por la jurisprudencia en los que se hayan realizado modificaciones sustanciales que desbordan las competencias conferidas al Presidente de la República.*

## **REVISION DE DECRETOS EXPEDIDOS PARA CORRECCION DE YERROS-Jurisprudencia constitucional**

## **FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Naturaleza y alcance**

*La Corte ha explicado la naturaleza y alcance de la delegación al Ejecutivo en términos de eficacia y prontitud para desarrollar materias que por su carácter técnico y complejo son conocidos a profundidad por el Gobierno. Así lo estableció la Corte en el siguiente pronunciamiento: “Dentro de las competencias que en el campo legislativo son reconocidas al Gobierno,*

*resulta de especial interés destacar la institución de las llamadas ‘Facultades Extraordinarias’, en virtud de la cual el propio Congreso Nacional habilita al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley respecto de asuntos y materias determinadas. Siguiendo el criterio de interpretación fijado por la jurisprudencia constitucional, a través del reconocimiento de las facultades extraordinarias el Congreso ‘confía’ al Ejecutivo mediante la figura de la ‘comisión’, el cumplimiento de una labor que por naturaleza le corresponde, pero que a causa del dispendioso procedimiento legislativo, al interés que prima sobre su pronta realización y al hecho de tratarse de asuntos técnicos o complejos conocidos con profundidad por el Gobierno, la misma puede ser llevada a cabo en forma más efectiva y rápida por la Rama Ejecutiva del Poder Público”.*

### **FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Jurisprudencia constitucional**

### **FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos**

**EJERCICIO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS-**  
 Carácter excepcional y restrictivo/**FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Objetivos** constitucionales que se persiguen con el régimen restrictivo

*Resulta relevante recordar algunos de los objetivos constitucionales que se persiguen con el régimen restrictivo que se estableció en la Constitución de 1991 para su ejercicio. En la sentencia C-734 del 14 de julio de 2005 se señalaron los siguientes: “... (i) el fortalecimiento del Congreso, haciendo más exigente la utilización de las facultades extraordinarias; (ii) la consolidación del principio de separación de poderes, disminuyendo el excesivo protagonismo del presidencialismo y buscando un mayor equilibrio entre las ramas del poder público; (iii) la expansión y afirmación del principio democrático, reduciendo la posibilidad de que el Ejecutivo sea quien legisle y lo haga el órgano de representación popular por excelencia; y (iv) el respeto por el principio de reserva de ley, asignando exclusivamente al Congreso de la República la competencia para regular determinados asuntos o materias, y manteniendo en ese órgano la facultad de legislar en cualquier tiempo sobre las materias delegadas”. Por otro lado, respecto a las nuevas exigencias normativas incluidas en el texto constitucional de 1991, el artículo 150-10 Superior, estableció que el legislativo podrá conceder las referidas facultades extraordinarias (i) respetando un límite temporal, se otorgan hasta por seis meses; (ii) precisando las facultades extraordinarias; y (iii) constatando el supuesto de hecho sobre la necesidad o la conveniencia pública de la medida. Además, las facultades extraordinarias (iv) deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno; (v) su aprobación requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (vi) el Congreso podrá, en todo tiempo, modificar los decretos leyes expedidos por el Gobierno en uso de sus facultades excepcionales; y (vii) sobre ciertas materias no podrá operar la delegación legislativa por estar sometidas a reserva de ley, tal es el caso de la*

*expedición de Códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco o el decreto de impuestos.*

### **FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Necesidad y conveniencia pública**

*La necesidad y la conveniencia de otorgar facultades al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley sobre los asuntos que expresamente se le señalen, como lo ha clarificado esta corporación, es una tarea en la que participan tanto el Gobierno como el Congreso, pues al primero le corresponde al momento de solicitar las atribuciones exponer las razones que justifican la necesidad y la conveniencia de su concesión, y al Congreso analizarlas, evaluarlas y decidir si dichos argumentos cumplen los requerimientos exigidos en el canon constitucional citado.*

### **FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Relevancia del presupuesto de precisión y claridad**

*Es importante destacar la relevancia del presupuesto de precisión y claridad para revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República. Este requisito de precisión “impone a los órganos que intervienen en el proceso de habilitación legislativa -el Congreso y el Gobierno-, obligaciones recíprocas cuya inobservancia conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad de las facultades otorgadas o de las medidas que por esa vía fueron expedidas. Así, conforme a tal exigencia, al Congreso le asiste la obligación ineludible de establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar al Presidente de la República. Y al Gobierno, la obligación de ejercer la facultad legislativa transitoria dentro de los límites o parámetros fijados en el acto condición que otorga la delegación, debiendo restringir la actividad normativa estrictamente a las materias allí descritas.*

### **FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisito de precisión**

*El Presidente de la República debe ejercer las funciones legislativas otorgadas dentro del marco preciso y determinado en la ley de facultades extraordinarias, de lo contrario, vulneraría directamente el contenido de la Constitución, en particular, los principios de separación de poderes y democrático. En este punto, se reitera la importancia de que exista una relación directa entre las facultades otorgadas y el contenido de los decretos leyes que expida el Gobierno en desarrollo de dicha delegación, pues no hay lugar a entender que algunas de ellas se han concedido de manera implícita.*

### **REQUISITO DE PRECISION EN LEY QUE OTORGA FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Presupuestos**

*Para entender cumplido el requisito de precisión en la ley que otorga las facultades extraordinarias, en reiterada jurisprudencia, se han establecido los siguientes presupuestos: “1) que en ella se indique la materia que delimita el campo de acción legislativa del Ejecutivo, 2) que determine la finalidad que debe tener en cuenta por el Ejecutivo a la hora de ejercer las facultades, y 3) que fije los criterios específicos que permitan orientar las decisiones que habrá de adoptar el ejecutivo dentro del ámbito material y general de la habilitación”.*

**FACULTADES EXTRAORDINARIAS**-Exceso invade la órbita constitucional propia del Congreso

*Cuando el acto presidencial correspondiente se extiende a temas diversos del señalado en la ley de facultades o se expide cuando el término de las mismas ha expirado, el Gobierno invade la órbita constitucional propia del Congreso, en una forma de exceso en el ejercicio de las atribuciones conferidas y, por tanto, viola no solamente el artículo 150, numeral 10, sino el 113 de la Constitución Política y todo el sistema de distribución de competencias entre las ramas del poder público.*

**LEYES ANTITRAMITES EN COLOMBIA**-Evolución y alcance

**LEGISLACION ANTITRAMITE**-Relación con la lucha contra la corrupción

**FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRIMIR O REFORMAR REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS Y TRAMITES**-Jurisprudencia constitucional

**DECRETOS DE CORRECCION DE YERROS**-Ámbito estricto de aplicación

*Los decretos de corrección de yerros tienen un ámbito estricto de aplicación y por ello no pueden convertirse en una herramienta para que el Gobierno Nacional asuma facultades propias del legislador. Por ello, independientemente de la motivación de la modificación, esta Corporación debe velar porque no se excedan las facultades señaladas en la ley 4° de 1913, pues de lo contrario, esta modalidad de decretos podría convertirse en un instrumento ilegítimo para que el ejecutivo realice modificaciones esenciales a las leyes si no está de acuerdo con las mismas.*

**PRESENTACION PERSONAL DE ACTOS DE PERSONAS JURIDICAS QUE DEBAN REGISTRARSE ANTE LAS CAMARAS DE COMERCIO CONTENIDA EN EL ARTICULO 25**

**DEL DECRETO 019 DE 2012-Contradicción con el artículo 42 de la ley 1429 de 2010**

*Es evidente la contradicción entre el artículo 25 del decreto 019 de 2012 y el artículo 42 de la ley 1429 de 2010, pues mientras el segundo señala expresamente que no se requerirá realizar presentación personal ante el secretario de la cámara de comercio de las actas de los órganos sociales y de administración de las sociedades y entidades sin ánimo de lucro, así como sus extractos y copias autorizadas por el secretario o por el representante de la respectiva persona jurídica, que deben registrarse ante las cámaras de comercio, el artículo 25 del decreto ley 019 de 2012 sí exige este trámite de presentación personal. Por otro lado, debe señalarse que no es suficiente que se hubiera eliminado la expresión personalmente a través del artículo 1º del decreto 053 de 2012, para suprimir todos los trámites creados por el artículo 25 del decreto 019 de 2012, pues subsistiría la no presunción de autenticidad de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio. En este sentido, si bien el decreto 053 de 2012 habría eliminado la exigencia de que estos documentos se presentaran personalmente ante la secretaría de la Cámara de Comercio, persistiría la necesidad de autenticarlos, trámite que también había sido eliminado en el artículo 42 de la ley 1429 de 2010 que señalaba que estos documentos se tenían que presumir auténticos.*

**FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Exceso al consagrar trámites nuevos en la administración pública**

*La norma mediante la cual se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República se denomina política antitrámites y concede facultades para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios no para crear nuevos o revivir otros que ya existan.*

**PODERES GENERALES Y ESPECIALES-Contenido normativo/NORMA ACUSADA-Inhibición en relación con el cargo de ausencia de autenticidad de los poderes especiales/NORMA ACUSADA-Inhibición para analizar la constitucionalidad de la expresión “con excepción de los poderes especiales”, contenida en el artículo 25 del decreto ley 019 de 2012**

**ACTA DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL-No requiere ser elevada a escritura pública/ACTA DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL Y CUMPLIMIENTO DE LO PACTADO EN LA CONCILIACION-Son documentos distintos**

*El apartado de la norma cuestionado no se refiere al acta de conciliación, sino al documento suscrito por el conciliador y por las partes para el cumplimiento de lo pactado. El artículo tiene dos partes: la primera en la cual se señala claramente que “Las actas de conciliación no requieren ser elevadas a escritura pública” y la segunda parte que establece que cuando se acuerde la transferencia, disposición, gravamen, limitación, afectación o desafectación de derechos reales sobre bienes inmuebles “el cumplimiento de lo pactado se hará mediante documento público suscrito por el conciliador y por las partes conciliadoras”. De esta manera la norma se refiere a dos documentos distintos (el acta de conciliación y el documento del cumplimiento de la misma) y respecto del primero es absolutamente claro que no requiere elevarse a escritura pública, por lo cual el cargo del actor carece de certeza. En segundo lugar, la norma no exige que el documento de cumplimiento del acta de conciliación sea elevado a escritura pública, sino que establece que cuando se acuerde la transferencia, disposición, gravamen, limitación, afectación o desafectación de derechos reales sobre bienes inmuebles el documento sobre el cumplimiento debe ser suscrito por el conciliador y ha de ser considerado como documento público, razón adicional para considerar que el cargo carece de certeza.*

**LEGISLACION CIVIL COLOMBIANA**-Exige que la disposición de un bien inmueble o de un bien mueble sujeto a registro se haga a través de escritura pública y luego se inscriba en el registro de instrumentos públicos/**NORMA ACUSADA**-Establece la forma como se cumple el trámite de disposición de un bien inmueble cuando se derive del cumplimiento de un acuerdo conciliatorio

*En la legislación civil colombiana se exige que la disposición de un bien inmueble o de un bien mueble sujeto a registro se haga a través de escritura pública y luego se inscriba en el registro de instrumentos públicos, por lo cual la disposición demandada estaría simplemente estableciendo la forma como se cumple este trámite cuando se derive del cumplimiento de un acuerdo conciliatorio. Por lo anterior, si el acuerdo sobre la disposición de un bien inmueble se hace en un acta de conciliación, el posterior documento en el cual se realice la transferencia, disposición, gravamen, limitación, afectación o desafectación del bien será considerado como un documento público siempre y cuando lo suscriba el conciliador, caso en el cual estará sujeto a la presunción de autenticidad de los documentos públicos.*

Referencia: expediente D-8944

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25 (parcial) y 90 del Decreto Ley 019 de 2012.

Magistrado Ponente:  
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., quince (15) de agosto de dos mil doce (2012)

**La Sala Plena de la Corte Constitucional**, conformada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo –quien la preside–, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Adriana Guillén Arango, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes

## 1. ANTECEDENTES

El 17 de enero de 2012, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Hernán Gil Echeverri demandó la constitucionalidad de los artículos 25 (parcial) y 90 del Decreto Ley 019 de 2012, por considerar que vulneran el artículo 13 y el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución Política. A esta demanda se le asignó la radicación D-8944. El 19 de enero de 2012, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el señor Julio Roberto Cepeda Tarazona demandó la constitucionalidad del artículo 25 del Decreto Ley 019 de 2012, por cuanto considera que el Presidente excedió las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República. A esta demanda se le asignó la radicación D-8949.

El 1° de febrero de 2012, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió acumular los expedientes D-8944 y D-8949, correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos Jorge Hernán Gil Echeverri y Julio Roberto Cepeda Tarazona.

### 1.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas; se subraya el literal acusado:

**“DECRETO 19 DE 2012**

*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.*

*Artículo 25°. Eliminación de autenticaciones y reconocimientos. Todos los actos de funcionario público competente se presumen auténticos. Por lo tanto no se requiere la autenticación en sede administrativa o notarial de los mismos. Los documentos producidos por las autoridades*

*públicas o los particulares que cumplan funciones administrativas en sus distintas actuaciones, siempre que reposen en sus archivos, tampoco requieren autenticación o reconocimiento.*

*Ninguna autoridad administrativa podrá exigir la presentación, suministro o entrega de documentos originales autenticados o copias o fotocopias autenticados, sin perjuicio de los controles o verificaciones que dichas entidades deban realizar, salvo para el reconocimiento o pago de pensiones.*

*Los documentos privados, tuvieren o no como destino servir de prueba en actuaciones administrativas, incluyendo los provenientes de terceros, se presumen auténticos, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad, **con excepción de los poderes especiales y de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio, las cuales deberán ser presentadas personalmente por sus otorgantes ante el Secretario de la respectiva Cámara.***

*Las copias simples que expidan los notarios de los documentos que reposan en los respectivos protocolos no se autenticarán, salvo que el interesado así lo solicite. (...)*

*Artículo 90°. **ACTAS DE CONCILIACIÓN. Las actas de conciliación no requieren ser elevadas a escritura pública. Cuando las partes en el Acta de la Conciliación extrajudicial a que se refiere la Ley 640 de 2001, acuerdan transferir, disponer gravar, limitar, afectar o desafectar derechos de propiedad o reales sobre bienes inmuebles, el cumplimiento de lo pactado se hará mediante documento público suscrito por el conciliador y por las partes conciliadoras. Lo mismo sucederá, si el bien es mueble y la ley requiere para los efectos antes mencionados, el otorgamiento de escritura pública. El Notario velará porque se presenten los documentos fiscales que señala la ley y demás requisitos legales**” (negrillas y subrayado fuera de texto).*

## **1.2. DEMANDAS**

### **1.2.1. Demanda presentada por Jorge Hernán Gil Echeverri**

El señor **Jorge Hernán Gil Echeverri** considera que las disposiciones y expresiones demandadas crean nuevos trámites, situación que excedería las facultades otorgadas por el Congreso de la República al Presidente de la República en el parágrafo 1° del artículo 75 de la ley 1474 de 2011, pues en este artículo solamente se autoriza la expedición

de normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios ya existentes, pero no para implantar nuevos, por lo cual se vulneraría el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución,:

- 1.2.1.1.** Señala que el artículo 25 del decreto ley 019 de 2012 crea nuevos trámites al incluir la expresión: *“y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las cámaras de comercio”*.
- 1.2.1.2.** Manifiesta que esta norma exigiría que los documentos de las personas jurídicas deban presentarse ante el secretario de la cámara de comercio respectiva, con lo cual se modificaría la regulación de las sociedades por acciones simplificadas, pues el artículo 5 de la ley 1258 de 2008 permite que los documentos de constitución y las reformas de estas sociedades se presenten ante notario.
- 1.2.1.3.** Agrega que con la norma demandada el requisito de presentación personal no solamente cobijaría a los actos societarios propiamente dichos, sino cualquier acto o contrato suscrito por una persona jurídica que deba ser inscrito, tal como sucede con: los contratos de agencias mercantiles, los pactos de reserva de dominio, la sesión de contratos, las prendas sin tenencia y algunos contratos de fiducia mercantil. Resalta que esta norma es especialmente grave para el evento en que los suscriptores del acto residan en el extranjero, pues tendrían que realizar una autenticación ante el cónsul.
- 1.2.1.4.** Afirma que se crearon nuevos trámites para la autenticación de las actas de juntas directivas, junta de socios y asamblea de accionistas, pues además de exigirse su autenticación se limita su regularización ante el secretario de las cámaras, desconociéndose lo dispuesto en el artículo 189 del Código de Comercio, que otorgaba el valor de auténtico a la copia de las actas suscritas por el secretario o un representante legal de la entidad.
- 1.2.1.5.** Considera que con la creación de nuevos trámites, el artículo 25 del decreto ley 019 de 2012 también vulnera el principio de la igualdad, pues considera que no se entiende por qué las copias de las actas expedidas por las personas jurídicas de derecho privado no tengan mérito probatorio hasta que son presentadas personalmente a la secretaría de una cámara de comercio, mientras que las expedidas por una entidad pública gozan de presunción de veracidad.
- 1.2.1.6.** Manifiesta que el artículo 90 del decreto ley 019 de 2012 impone un registro nuevo a los acuerdos de conciliación que sean fruto de conciliaciones extrajudiciales, pues exige que los mismos sean elevados a escritura pública. En este aspecto, resalta que el artículo 51 de la ley 1395 de 2010 dispuso que las actas de conciliación no pueden en

ningún caso ser elevadas a escritura pública, por lo cual sería claro que se estaría creando un nuevo trámite.

### **1.2.2. Demanda presentada por el señor Julio Roberto Cepeda Tarazona**

El señor **Julio Roberto Cepeda Tarazona**, señaló que el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República al crear nuevos trámites, por lo cual se vulneraría el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución, por las siguientes razones:

- 1.2.2.1.** Afirma que el artículo demandado señala que los poderes especiales no se presumen auténticos, sin embargo, el demandante manifiesta que antes del decreto ley 019 de 2012 solamente algunos poderes especiales requerían autenticación: los que se presenten en procesos judiciales según lo dispuesto en el artículo 65 del Código de Procedimiento Civil, los que se otorguen para la celebración de un negocio jurídico que debe constar en escritura pública según el artículo 836 del Código de Comercio y los que se presenten en trámites notariales en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto Reglamentario 2148 de 1983.
- 1.2.2.2.** Manifiesta que el contrato de mandato civil es consensual, mientras que el mandato comercial es consensual por regla general, razón por la cual no requiere de formalidades especiales para su aprobación.
- 1.2.2.3.** Señala que al exigir la autenticación, la norma demandada no presume la buena fe en las actuaciones, por lo cual vulneraría el artículo 83 de la Constitución Política.
- 1.2.2.4.** Considera que la expresión de acuerdo con la cual no se presumen auténticos: *“las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las cámaras de comercio, las cuales deberán ser presentadas por sus otorgantes ante el secretario de la respectiva cámara”* crea un nuevo trámite, pues el artículo 42 de la ley 1429 de 2010 señalaba que se presumen auténticas:

*“Se presumen auténticas, mientras no se compruebe lo contrario mediante declaración de autoridad competente, las actas de los órganos sociales y de administración de las sociedades y entidades sin ánimo de lucro, así como sus extractos y copias autorizadas por el secretario o por el representante de la respectiva persona jurídica, que deben registrarse ante las cámaras de comercio. En consecuencia, no se requerirá realizar presentación personal de estos documentos ante el secretario de la cámara de comercio correspondiente, juez o notario”*

**1.2.2.5.** Agrega que la disposición demandada no es clara y que por ello el ciudadano quedaría sometido en la interpretación de estos trámites a funcionarios de todas las jerarquías.

### **1.3. INTERVENCIONES**

#### **1.3.1. Intervención del Departamento Nacional de Planeación**

El apoderado del Departamento Nacional de planeación solicita que se declare la exequibilidad de las normas demandadas con base en los siguientes argumentos:

**1.3.1.1.** Considera que la reducción de los trámites y procedimientos está directamente relacionada con la lucha contra la corrupción, pues los contactos entre el ciudadano y la administración propician la corrupción administrativa.

**1.3.1.2.** Afirma que en algunos casos, existen aspectos de un trámite que son imprescindibles para concretar derechos o para garantizar la confianza y seguridad frente a actos que puedan afectar a terceros y consolidar así las decisiones que se adopte.

**1.3.1.3.** Señala que existen cuatro (4) elementos fundamentales que debe cumplir la habilitación del Congreso al Gobierno para la expedición de decretos ley, los cuales manifiesta que fueron cumplidos para la expedición del decreto ley 019 de 2012: la temporalidad, que se reduce a 3 meses; la precisión, es decir, el espectro de lo que puede hacer el Estado; la restricción absoluta en ciertos temas; y la solicitud expresa del Gobierno.

**1.3.1.4.** Asevera que el artículo 25 del Decreto Ley 019 de 2012 reformó el artículo 42 de la ley 1429 de 2010, por lo cual no puede afirmarse que la norma demandada creó un nuevo trámite.

**1.3.1.5.** Manifiesta que el artículo 90 del Decreto Ley 019 de 2012 también reformó el artículo 42 de la ley 1429 de 2010, por lo cual tampoco puede afirmarse que la norma demandada creó un nuevo trámite.

**1.3.1.6.** Señala respecto del artículo 90 del Decreto Ley 019 de 2012 que debe diferenciarse entre el registro de ciertos bienes y el acta de conciliación y que el registro de los inmuebles constituye un requisito de publicidad que permite el manejo racional de la información pública.

**1.3.1.7.** Afirma que el legislador ha establecido tratamientos disímiles entre el sector público y el privado, tal como sucede en materia tributaria y fiscal, en la inexistencia de la perención frente a las entidades estatales y frente a

la selección de la entidad contratista, por lo cual, la consagración de un tratamiento disímil frente a documentos emanados de particulares no vulnera el principio de igualdad.

**1.3.1.8.** Finalmente considera que el principio de buena fe en las actuaciones de los particulares no significa que respecto de ciertas situaciones en las cuales se pueda ver afectado el interés público no sea necesario que el Estado no pueda intervenir para garantizar los intereses de terceros que puedan ser perjudicados.

### **1.3.2. Intervención del ciudadano Armando López Cortes**

El ciudadano Armando López Cortes solicita a la Corte Constitucional que se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el asunto de la referencia por las siguientes razones:

**1.3.2.1.** Señala que la demanda no se refiere a una norma existente y por lo tanto no cumple con el requisito de certeza establecido por esta corporación.

**1.3.2.2.** Afirma que la exigencia de la presentación personal del registro de los documentos de las sociedades comerciales y asociaciones fue enmendado a través del decreto 053 de 2012, a través del cual se corrigieron varios errores del decreto ley 019 de 2012.

**1.3.2.3.** Manifiesta que el demandante da una lectura equivocada a la norma demandada y una lectura parcial a la norma habilitante. Señala en este sentido que a través de la lectura detenida de la norma se puede inferir que la misma impuso que las actas de conciliación relativas a la disposición de bienes inmuebles e inmuebles que requieran escritura pública tendría que constar en documento público, no en escritura pública.

**1.3.2.4.** Considera finalmente que la supresión de trámites innecesarios es solamente una de las finalidades de la norma habilitante, pues también es posible modificar procedimientos ya existentes, tal como se realizó en el decreto 019 de 2012.

### **1.3.3. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública**

El apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública solicita a la Corte Constitucional que se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el asunto de la referencia o subsidiariamente se declare la exequibilidad de las normas demandadas, por las siguientes razones:

**1.3.3.1.** Manifiesta que la exigencia de que las sociedades comerciales y asociaciones sin ánimo de lucro pudieran presentar personalmente ante el

secretario de la respectiva cámara de comercio los documentos susceptibles de registro fue eliminada a través del decreto 053 de 2012.

- 1.3.3.2.** Señala en este sentido que a través de la lectura detenida de la norma se puede inferir que la misma impuso que las actas de conciliación relativas a la disposición de bienes inmuebles y muebles que requieran escritura pública tendría que constar en documento público, no en escritura pública.

## **2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador General de la Nación solicita que se declare la exequibilidad de las normas demandadas por las siguientes razones:

- 2.1.** Afirma que la exigencia de la presentación personal del registro de los documentos de las sociedades comerciales y asociaciones fue enmendado a través del decreto 053 de 2012, a través del cual se corrigieron varios yerros del decreto ley 019 de 2012.
- 2.2.** Señala que las normas acusadas no crean trámites nuevos sino que modifican trámites ya existentes, pues la norma se refiere a los documentos que deban registrarse, sin que se extienda a otros.
- 2.3.** Manifiesta que los cargos formulados sobre la supuesta extralimitación de funciones en la expedición del decreto 019 de 2012 carecen de certeza, claridad e idoneidad.
- 2.4.** Considera que el tratamiento diferenciado que le da el artículo 90 a los documentos de particulares y a los documentos de entidades públicas está plenamente justificado, pues los segundos deben publicarse por su propia naturaleza.
- 2.5.** Finalmente señala que los actos que afectan el derecho de dominio están sometidos a registro de acuerdo a las leyes civiles, por lo cual, la exigencia de que se registren no crea un nuevo trámite, sino que desarrolla lo ya contemplado en el Derecho privado.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **3.1. COMPETENCIA**

Los actores demandan los artículos 25 y 90 del decreto 019 de 2012, el cual en su calidad de Decreto con fuerza de ley de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 241, de la Constitución Política. No obstante observa la corte que el artículo 25 fue modificado por el artículo 1° del decreto 053 de 2012 expedido en virtud de la facultad que otorga el artículo 45 de la ley 4° de 1913 que le permite al Presidente de la República la corrección de *“los yerros caligráficos o*

*tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras”*

Por lo anterior, observa la Corte que debe analizar si es procedente la integración de la unidad normativa de las disposiciones demandadas con el artículo 1 del decreto 053 de 2012. Por otro lado, teniendo en cuenta que el decreto 053 de de 2012 fue expedido por facultades ordinarias, esta Corporación deberá estudiar si es competente para conocer de la constitucionalidad de los decretos de corrección de yerros.

### **3.1.1. Integración normativa del numeral 1º del decreto 053 de 2012**

Según el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991: *“El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en si mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y **podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.**”* (Negrillas fuera del original)

Nótese cómo la anterior disposición autoriza al magistrado sustanciador para inadmitir demandas en la que no se incluyen *“las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en si mismo no sea inocuo”*. Por eso el demandante deber preocuparse por incluir en su demanda todas las normas que, por constituir una unidad normativa con la principalmente acusada, deben ser cobijadas por el fallo para que el mismo no sea *“inocuo”*. Sin embargo, la misma norma autoriza a la Corte para pronunciarse de fondo para declarar la inexecutable de otras normas legales que *“conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.”* \_Es decir, la misma Corte puede conformar la unidad normativa.

Sobre la noción de *“unidad normativa”*, la Corte ha vertido una jurisprudencia según la cual existe un concepto propio y uno lato o amplio del término. Ciertamente, sobre este asunto ha dicho que *“la unidad normativa se presenta en varias hipótesis: una primera se da cuando la norma acusada o su contenido normativo se encuentran reproducidos en otro u otros textos legales no demandados, de manera tal que la declaración de la Corte -especialmente la declaración de inconstitucionalidad- puede resultar inocua si no se refiere a todas las disposiciones con el mismo alcance regulador. Este es el sentido propio de la figura de la unidad normativa a la que se refiere el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 cuando dispone que *“la Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la**

*sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales”<sup>1</sup>.*

No obstante, en un sentido lato o amplio del concepto, la Corte ha entendido que también se presenta la unidad normativa cuando no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada. Sin embargo, esta íntima relación entre las normas no es cualquier tipo de relación sino aquella que hace que sea *“imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones”*.<sup>2</sup> Las normas en este caso tienen cada una un sentido regulador propio y autónomo<sup>3</sup>, pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen de la conformidad o inconstitucionalidad con la Constitución de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas. Con estas últimas se constituye la unidad normativa.<sup>4</sup>

Ahora bien, sobre la diferencia entre la falta de unidad normativa y la proposición jurídica incompleta, la Corte ha dicho:

*“... la Corte ha entendido que hay proposición jurídica incompleta cuando (i) la norma acusada no tiene un sentido regulador autónomo, y (ii) carece de un sentido propio aisladamente considerada. En cambio, ha estimado que hay falta de unidad normativa, cuando “el demandante verdaderamente impugna un contenido normativo inteligible y separable.” En el primer caso, es decir en el la proposición jurídica incompleta, esta Corporación ha determinado que la demanda es inepta, por lo cual “no puede ser estudiada”... “situación en la cual procede la inadmisión e incluso, excepcionalmente, la sentencia inhibitoria”. En el segundo caso, es decir en el de la falta de unidad normativa, la Corte ha entendido que “el estudio de ese contenido presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio, por lo cual se hace necesaria la integración de una proposición jurídica mayor.” Es decir, es el caso de la falta de unidad normativa cuando la Corte puede, mediante una integración normativa, extender el estudio a apartes no demandados, a fin de evitar un fallo inhibitorio. Pero en el caso de la proposición jurídica*

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 503 de 2007, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Como se dijo anteriormente, este rasgo permite distinguir la unidad normativa de la llamada proposición jurídica completa, pues esta última figura se presenta cuando el alcance normativo contenidos en la disposición carece de sentido regulante propio aislado del contexto dentro del cual está insertado. Sobre el tema pueden consultarse entre otras las Sentencias C-357 de 1999 (José Gregorio Hernández Galindo) y C-409 de 1994 (Hernando Herrera Vergara).

<sup>4</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-916 de 2010, M.P.: Mauricio González Cuervo.

*incompleta, no cabe otra opción que la inadmisión de la demanda o el fallo inhibitorio. De manera concreta, la diferencia específica entre uno y otro fenómeno jurídico radica en que en la proposición jurídica incompleta la expresión acusada carece de sentido regulador propio y autónomo aisladamente considerada. En cambio cuando hay falta de unidad normativa, la expresión acusada sí tiene un sentido regulador propio y autónomo aisladamente considerada, pero su estudio presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio.”<sup>5</sup>*

El 13 de enero de 2012, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las contempladas en el numeral 10 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 0053 de 2012 cuyo artículo 1º corrigió el artículo 25 del Decreto 19 de 2012 en el siguiente sentido:

*“Corrijase el artículo 25 del Decreto 19 de 2012, el cual quedará así:*

*"Artículo 25. Eliminación de autenticaciones y reconocimientos. Todos los actos de funcionario público competente se presumen auténticos. Por lo tanto no se requiere la autenticación en sede administrativa o notarial de los mismos. Los documentos producidos por las autoridades públicas o los particulares que cumplan funciones administrativas en sus distintas actuaciones, siempre que reposen en sus archivos, tampoco requieren autenticación o reconocimiento.*

*Ninguna autoridad administrativa podrá exigir la presentación, suministro o entrega de documentos originales autenticados o copias o fotocopias autenticados, sin perjuicio de los controles o verificaciones que dichas entidades deban realizar, salvo para el reconocimiento o pago de pensiones.*

*Los documentos privados, tuvieren o no como destino servir de prueba en actuaciones administrativas, incluyendo los provenientes de terceros, se presumen auténticos, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad, con excepción de los poderes especiales y de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio, las cuales deberán ser presentadas por sus otorgantes ante el Secretario de la respectiva Cámara.*

---

<sup>5</sup> Ibidem.

*Las copias simples que expidan los notarios de los documentos que reposan en los respectivos protocolos no se autenticarán, salvo que el interesado así lo solicite”<sup>6</sup>.*

Este decreto señaló como motivación para hacer esta modificación: *“Que por error involuntario de transcripción en el artículo 25 del Decreto 19 de 2012 se incluyó la palabra "personalmente", razón por la cual es necesario corregir este yerro”.*

La modificación realizada por el decreto 053 de 2012 varió uno de los aspectos esenciales de la norma que es además uno de los más cuestionados por los accionantes, como es el carácter personal de la presentación de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio, trámite que según los actores había sido eliminado en el artículo 42 de la ley 1429 de 2010.

Por lo anterior, si bien los accionantes no demandaron la inconstitucionalidad del artículo 1º decreto 053 de 2012 resulta fundamental hacer su integración normativa a fin de que la revisión constitucional del artículo 25 del decreto 019 de 2012 no pierda sentido.

### **3.1.2. Competencia excepcional de la Corte Constitucional para la revisión de los decretos expedidos para la corrección de yerros en virtud del artículo 45 de la ley 4º de 1913:**

La Corte Constitucional ha considerado que puede ser competente excepcionalmente para la revisión de los decretos expedidos en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 45 de la Ley 4º de 1913 en los casos reconocidos por la jurisprudencia en los que se hayan realizado modificaciones sustanciales que desbordan las competencias conferidas al Presidente de la República:

- 3.1.1.** En la Sentencia C-500 de 2001<sup>7</sup> se revisó la constitucionalidad del párrafo 3 del artículo 47 de la Ley 640 de 2001. En esa oportunidad se verificó si en el trámite legislativo de la mencionada norma se incurrió en un vicio de procedimiento por haber sido desconocidos los debates reglamentarios establecidos en el artículo 157 de la Constitución. En este fallo, esta Corporación declaró la inconstitucionalidad de la norma demandada al encontrar que no se surtieron los debates dispuestos por la Constitución y que su texto apareció como producto de una comisión accidental de conciliación.

En la revisión del trámite legislativo del artículo demandado se constató que, después de la expedición de la Ley 640 de 2001, el Presidente de la

<sup>6</sup> Artículo 1º del Decreto 053 de 2012.

<sup>7</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-500 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

República expidió el Decreto 131 de 2000, con el cual se pretendía subsanar un yerro sistemático en que se incurrió en el artículo 47 de la ley<sup>8</sup>, el cual no afectaba el contenido de la norma, pues simplemente se eliminó la expresión “parágrafo tercero”, teniendo en cuenta que no existe parágrafo segundo en esta norma.

De esta manera, en la sentencia se estableció que la expedición de dicho Decreto estaba circunscrita a las facultades ordinarias del Presidente de la República. A su vez, en dicha sentencia se consideró que el control del Decreto no era procedente ya que su revisión implicaría necesariamente pronunciarse sobre la “*competencia constitucional enderezada a la promulgación de la ley*” del Presidente de la República.

**3.1.2.** La Sentencia C - 232 de 2002<sup>9</sup> analizó el artículo 180 de la Ley 599 de 2000, el cual había sido corregido mediante el decreto 2667 de 2001 mediante el que simplemente se incluyó la conjunción disyuntiva “o” en el inciso primero del artículo 180 del Código Penal. En esta sentencia se consideró que el yerro fue corregido por el procedimiento adecuado y por ello la corte no se pronunció sobre la disyuntiva “o” agregada con el decreto:

*“Habiéndose corregido el anotado yerro por medio del procedimiento adecuado, el que era atribuible a la función presidencial de promulgación de las leyes[17], puede concluirse que no es necesario que la Corte se pronuncie de fondo sobre la conjunción disyuntiva “o”*

<sup>8</sup> La supresión efectuada por el decreto de yerros 131 de 2001 se ilustra a continuación resaltando lo relevante:

<b>Ley 640 de 2001</b>	<b>Con la modificación del Decreto 131 de 2001</b>
<p>Artículo 47: “Los parágrafos 1° y 3° del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedarán así:  Parágrafo 1°. Los defensores del cliente de las instituciones financieras, continuarán prestando sus servicios para la solución de los conflictos que se generen en las relaciones bancarias y financieras de los clientes o usuarios y las entidades del sector financiero.  Parágrafo 3°. Los defensores del cliente de las instituciones financieras también podrán actuar como conciliadores en los términos y bajo las condiciones de la presente ley.”</p>	<p>Artículo 47: “El parágrafo primero del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedará así:  Parágrafo 1°. Los defensores del cliente de las instituciones financieras, continuarán prestando sus servicios para la solución de los conflictos que se generen en las relaciones bancarias y financieras de los clientes o usuarios y las entidades del sector financiero.  Los defensores del cliente de las instituciones financieras también podrán actuar como conciliadores en los términos y bajo las condiciones de la presenten ley”.</p>

<sup>9</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-232 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas. La sentencia revisó la constitucionalidad del artículo 180 de la Ley 599 de 2000 por la vulneración de los artículos 2, 5, 13, y 42 de la Constitución. En la sentencia se verificó que norma se aprobó finalmente en el Congreso sin la palabra “años” y así fue enviada para sanción presidencial; y que se dio una inclusión de la conjunción disyuntiva “o”, ocurrida en la publicación de la Ley 599 de 2000 en el Diario Oficial. La Corte se declaró inhibida de conocer de la constitucionalidad de la conjunción “o” del inciso primero del artículo demandado ya que el mismo había sido corregido por el Presidente de la República mediante un decreto de yerros. La Corte declaró exequible la disposición bajo el entendido que el delito de desplazamiento forzado está sancionado con las penas de prisión de seis (6) a doce (12) años, multa de seiscientos (600) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e interdicción de derechos y funciones públicas de seis (6) a doce (12) años.

*por cuanto la misma nunca formó parte del texto del artículo 180 de la Ley 599 de 1999(2000) y el error ya fue enmendado, motivo por el cual se declarará inhibida respecto de ella en la parte resolutive de esta providencia”.*

- 3.1.3.** En la Sentencia C-334 de 2005, en la que se analizaron los artículos 4° (parcial) y 9° del Decreto 2637 de 2004, *“Por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002 para la implementación del sistema penal acusatorio”* se verificó que la expedición de dicho decreto en conjunto con el Decreto 2697 de 2004, *“Por el cual se corrigen yerros tipográficos del Decreto 2637 del 19 de agosto de 2004”* estaba encaminado a modificar o adicionar la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996).

Por lo tanto, y atendiendo al explícito mandato constitucional de los artículos 153 y 248-1 que otorga a la Corte Constitucional la competencia para ejercer el control de los proyectos de ley estatutaria, *“tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”*, se consideró que lo correcto era proceder a su estudio integral y definitivo. En este sentido, se ordenó que se remitieran los decretos mencionados a la Corte Constitucional para hacer un estudio definitivo de la totalidad de los Decretos dentro del proceso de control automático de los Decretos 2637 y 2697 de 2004 (Expediente PE-022)<sup>10</sup>.

- 3.1.4.** La Sentencia C-672 de 2005<sup>11</sup> revisó la constitucionalidad de los Decretos 2637 de 2004 y 2697 de 2004, el primero desarrollaba *“desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002”*, mientras que con el segundo *“se corrigen yerros tipográficos del Decreto 2637 del 19 de agosto de 2004 por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002”*.

En este sentido, esta Corporación señaló que el Decreto 2697 no se limitó a corregir yerros tipográficos sino que realizó modificaciones adicionales:

*“De este modo, es claro para la Corte que el Gobierno Nacional, a través del Decreto 2697 de 2004 no se limitó a corregir yerros tipográficos advertidos en el Decreto 2637 de ese año, sino que, lejos de ello, le introdujo modificaciones y*

<sup>10</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-334 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. La parte resolutive de la sentencia dispone:

*“Primero.-INHIBIRSE para decidir de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 4 (parcial) y 9 del Decreto 2637 de 2004, “Por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002 para la implementación del sistema penal acusatorio”.*

*SEGUNDO.-ORDENAR que la demanda instaurada por el ciudadano Eudoro Echeverri Quintana se tenga como intervención ciudadana dentro del proceso de control automático de los Decretos 2637 y 2697 de 2004 (Expediente PE-022).”*

<sup>11</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-672 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

*adiciones que variaron sustancialmente el alcance del título, del encabezado y de dos de las reglas de derecho contenidas en éste último*".<sup>12</sup> (negritas y subrayado fuera de texto).

Adicionalmente, se consideró que la expedición de estos decretos constituyó una vulneración clara de las competencias atribuidas al Presidente de la República:

*“De este modo, no obstante que al interior de esta Corporación existen diferentes posiciones en relación con la índole del control de constitucionalidad de que son objeto los decretos de este tipo<sup>13</sup>, lo que sí observa la Corte es que concurre un vicio protuberante en cuanto el Decreto 2637 de 2004 se expidió con violación flagrante de la competencia que el constituyente derivado le atribuyó al Presidente de la República en el artículo 4º transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002. Por ello, como su inexecutable es manifiesta, ese decreto será expulsado del ordenamiento jurídico”.*

Finalmente en la parte resolutive de esta sentencia la Corte decidió: **“PRIMERO. Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 2637 de 2004. SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 2697 de 2004”.**

**3.1.5.** La Sentencia C-925 de 2005 analizó una demanda contra diversos artículos de la ley 906 de 2004 que habían sido modificados a su vez en el Decreto 2770 de 2004:

*“Los cargos de la demanda se refieren a la inconstitucionalidad de los artículos 8, 16, 364, 407, 530 y 531 de la Ley 906 de 2004 por no haber surtido los debates establecidos en la Constitución y porque el Presidente de la República sancionó un texto diferente al que se aprobó por el Congreso al haber expedido un decreto de yerros que modificaba los artículos aprobados por el Congreso. Al objeto de este juicio también fueron integradas todas las disposiciones de la Ley 906 de 2004 con el fin de identificar y apreciar en su integridad los cambios que le fueron introducidos por el decreto de corrección de yerros. Se advirtió que habían sido objeto de cambios y se efectuó, por consiguiente, la comparación entre el texto aprobado y*

<sup>12</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-672 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>13</sup> Estas diversas posturas se advierten en la Sentencia C-523 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, por medio de la cual se declaró inexecutable el Decreto Ley 2207 de 2003 “Por medio del cual se desarrolla el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de julio 3 de 2003, en lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales”. Esta decisión tuvo como fundamento la omisión del control previo de constitucionalidad inherente a las leyes estatutarias. Los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis salvaron su voto por considerar que el requisito de control previo de las normas de naturaleza estatutaria no era predicable en esa ocasión.

sancionado, de un lado, y el texto “corregido”, de otro lado. Específicamente se encontraron cambios en los artículos 8, 16, 32, 37, 56, 85, 158, 181, 184, 198, 207, 240, 242, 264, 294, 307, 317, 324, 364, 407, 414, 439, 474, 484, 530 y 531 así como la titulación de: i) Capítulo X (De la acción de revisión), ii) el Título V (El principio de oportunidad), iii) el Título V (De la preclusión), la titulación y numeración del “Capítulo II Ejecución de medidas de seguridad” y el Título del artículo 158 (Prórroga y restitución de términos) por unidad normativa. Como ha sido constatado en esta sentencia el trámite que surtieron las disposiciones referidas, en cuanto a la sanción y promulgación de la norma, fue acorde a la regulación constitucional.

Si bien el trámite legislativo concluyó adecuadamente conforme a la Carta y el texto fue objeto de publicación en el Diario Oficial No. 45657, los artículos que fueron resaltados en las tablas comparativas de esta sentencia fueron modificados por un decreto posterior a la sanción y promulgación de la ley, tal como el Congreso la aprobó y el Presidente la sancionó.

La Corte Constitucional tiene la competencia para revisar la constitucionalidad de leyes y códigos expedidos por el Congreso de acuerdo a lo establecido en el artículo 241-4 de la Constitución. En esta oportunidad las normas que han sido demandadas son normas que pertenecen al Código de Procedimiento Penal. El artículo 150-2[51] establece que es el Congreso el órgano competente para expedir códigos. En el precedente análisis se ha constatado que las normas revisadas han sufrido una modificación sustancial del contenido material de la ley aprobada por el Congreso de la República, sancionada por el Presidente de la República y publicada en el Diario oficial 45.567 de 2004.

Adicionalmente, se encuentra que los artículos 32 y 33 del Decreto 2770 de 2004 incorporaron a la ley aprobada por el Congreso dichas modificaciones, adiciones y supresiones sin que los cambios efectuados hubieran pasado por el procedimiento legislativo legítimo:

Artículo 32. El presente decreto se entenderá incorporado a la Ley 906 de 2004 y rige a partir de su publicación.

Artículo 33. Publíquese en el Diario Oficial la Ley 906 de 2004 con las correcciones que se establecen en el presente decreto.

Después, la ley “corregida” fue publicada en el Diario Oficial No. 45658. Esto llevó a que haya dos textos de la misma ley, no uno solo, publicados de manera diferente en el Diario Oficial”.

En este fallo, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre la procedencia excepcional de la competencia para la revisión de los decretos de corrección de yerros:

*“Habiendo reiterado la jurisprudencia de esta Corte que establece que i) la expedición de los decretos de yerros se encuentra comprendida y circunscrita a las facultades administrativas del Presidente de la República; **ii) la Corte Constitucional no es competente para revisar los decretos que el Presidente de la República haya expedido en desarrollo de sus facultades administrativas ordinarias salvo en circunstancias excepcionales precisadas en la jurisprudencia;** y adicionalmente como lo establece el artículo 241-4 de la Constitución iii) la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de las leyes y Códigos expedidos por el Congreso tanto por vicios formales como por vicios materiales, se pasa a revisar los artículos demandados y aquellos que han sido integrados en la revisión de constitucionalidad, en lo que hace referencia a su sanción y promulgación para poder establecer en qué momento se dieron los cambios que se aducen en la demanda” (negritas y subrayado fuera de texto).*

En este sentido, ante la existencia de modificaciones sustanciales que cambiaron el sentido de la ley 906 de 2004, la Corte declaró las normas exequibles condicionalmente en el entendido que *“su texto único es el aprobado por el Congreso de la República, sancionado por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial No. 45.657 del 31 de agosto de 2004”* y no el que había sido objeto de correcciones por parte del Presidente de la República pues las condujeron a modificaciones sustanciales.

De esta manera, la jurisprudencia de la Corte ha considerado que de manera excepcional puede conocer la constitucionalidad de un decreto de corrección de yerros en circunstancias excepcionales precisadas en la jurisprudencia, como sucede en el evento en el cual el Gobierno no se limita a corregir yerros tipográficos, sino que varía sustancialmente las reglas jurídicas consagradas en la norma original, siguiendo el precedente contemplado en la Sentencia C-672 de 2005, para proceder a revisar la versión original del texto tal como se realizó en la sentencia C-925 de 2005.

### 3.2. PROBLEMA JURÍDICO

Los accionantes señalan que las normas demandadas vulneran el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución, por cuanto se habrían excedido las facultades otorgadas en la ley 1474 de 2011 al Presidente de la

República, al crearse nuevos trámites dentro de un decreto que tendría por finalidad la eliminación de los trámites innecesarios.

Por otro lado, el Gobierno Nacional en uso de las facultades señaladas en la ley 4° de 1913 expidió el decreto 053 de 2012 a través del cual modificó el artículo 25 del decreto Ley 019 de 2012 eliminando la expresión “*personalmente*”, situación que será igualmente analizada en esta sentencia.

Para abordar este problema jurídico esta Corporación analizará: (i) Las facultades del Gobierno en la expedición de decretos leyes, (ii) La evolución y el alcance de las leyes antitrámites en Colombia, y (iii) Las normas demandadas.

### **3.3. FACULTADES DEL GOBIERNO EN LA EXPEDICIÓN DE DECRETOS LEYES**

**3.3.1.** La concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo por parte del Congreso de la República, ha sido una institución fuerte que siempre ha estado presente en la historia constitucional colombiana. Es así como en las Constituciones anteriores a la de 1886 se establecía la posibilidad de conferir facultades legislativas al Presidente sólo frente al evento de perturbación del orden público y en algunos textos constitucionales se agregaron otros requisitos atinentes a que su ejercicio debía tener un límite temporal, como también que el alcance del otorgamiento de dicha facultad debía ser preciso.<sup>14</sup>

No obstante, el marco excepcional dentro del cual estaba enmarcada dicha autorización al ejecutivo perdió este carácter, pues, durante el siglo XIX y hasta la Constitución de 1991, el Congreso de la República otorgó todo tipo de delegaciones al Ejecutivo para que legislara, con lo cual contravino el límite temporal y material establecido en la normativa, ya que su ejercicio era ilimitado en el tiempo y no se precisaban los temas sobre los cuales éste podía ejercer dicha función.<sup>15</sup>

En este contexto, el Constituyente de 1991 introdujo varias modificaciones a la figura jurídica de la delegación de la potestad legislativa al Presidente de la República, estableciendo nuevos requisitos para su ejercicio y enfatizando en el régimen excepcional y restrictivo de las facultades entregadas por el Congreso.

Agregado a lo anterior, la Corte también ha explicado la naturaleza y alcance de la delegación al Ejecutivo en términos de eficacia y prontitud para desarrollar materias que por su carácter técnico y complejo son

<sup>14</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-097 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>15</sup> Ibidem.

conocidos a profundidad por el Gobierno. Así lo estableció la Corte en el siguiente pronunciamiento:

*“Dentro de las competencias que en el campo legislativo son reconocidas al Gobierno, resulta de especial interés destacar la institución de las llamadas ‘Facultades Extraordinarias’, en virtud de la cual el propio Congreso Nacional habilita al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley respecto de asuntos y materias determinadas. Siguiendo el criterio de interpretación fijado por la jurisprudencia constitucional<sup>16</sup>, a través del reconocimiento de las facultades extraordinarias el Congreso ‘confía’ al Ejecutivo mediante la figura de la ‘comisión’, el cumplimiento de una labor que por naturaleza le corresponde, pero que a causa del dispendioso procedimiento legislativo, al interés que prima sobre su pronta realización y al hecho de tratarse de asuntos técnicos o complejos conocidos con profundidad por el Gobierno, la misma puede ser llevada a cabo en forma más efectiva y rápida por la Rama Ejecutiva del Poder Público”.*

- 3.3.2.** Teniendo en cuenta que el ejercicio de facultades extraordinarias conlleva el desplazamiento de una competencia constitucional de una a otra Rama del Poder Público, o en otras palabras, implica una alteración del reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo, su ejercicio es por esencia excepcional y de interpretación restrictiva, sujeto al cumplimiento de ciertos presupuestos de orden temporal y material<sup>17</sup>.

Ahora, retomando los lineamientos arriba trazados acerca de las variaciones que tuvo la figura jurídica de la delegación de facultades extraordinarias al Presidente, resulta relevante recordar algunos de los **objetivos constitucionales** que se persiguen con el régimen restrictivo que se estableció en la Constitución de 1991 para su ejercicio. En la sentencia **C-734 del 14 de julio de 2005**<sup>18</sup> se señalaron los siguientes:

*“... (i) el fortalecimiento del Congreso, haciendo más exigente la utilización de las facultades extraordinarias; (ii) la consolidación del principio de separación de poderes, disminuyendo el excesivo protagonismo del presidencialismo y buscando un mayor equilibrio entre las ramas del poder público; (iii) la expansión y afirmación del principio democrático, reduciendo la posibilidad de que el Ejecutivo sea quien legisle y lo haga el órgano de representación popular por excelencia; y (iv) el respeto por el principio de reserva de ley, asignando exclusivamente al Congreso de la República la competencia para regular determinados asuntos o materias, y*

<sup>16</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-510 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>17</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-306 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>18</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-734 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

*manteniendo en ese órgano la facultad de legislar en cualquier tiempo sobre las materias delegadas”*

Por otro lado, respecto a las nuevas exigencias normativas incluidas en el texto constitucional de 1991, el artículo 150-10 Superior, estableció que el legislativo podrá conceder las referidas facultades extraordinarias (i) respetando un límite temporal, se otorgan hasta por seis meses; (ii) precisando las facultades extraordinarias; y (iii) constatando el supuesto de hecho sobre la necesidad o la conveniencia pública de la medida. Además, las facultades extraordinarias (iv) deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno; (v) su aprobación requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (vi) el Congreso podrá, en todo tiempo, modificar los decretos leyes expedidos por el Gobierno en uso de sus facultades excepcionales; y (vii) sobre ciertas materias no podrá operar la delegación legislativa por estar sometidas a reserva de ley, tal es el caso de la expedición de Códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco o el decreto de impuestos.

En cuanto al requisito atinente a que las facultades extraordinarias deben ser solicitadas por el Gobierno, éste tiene por finalidad evitar que el Congreso por iniciativa propia delegue al Gobierno su potestad legislativa, la cual, de conformidad con la Constitución es de su exclusiva competencia, salvo casos excepcionales como el que ahora se está exponiendo. Sobre este punto, la Corte mediante sentencia **C-503 del 16 de mayo de 2001**<sup>19</sup>, señaló lo siguiente:

*“Esta fue una de las limitaciones que se adicionaron en la Constitución de 1991 y su alcance es el de impedir que, como había venido ocurriendo, el Congreso, por propia iniciativa, decidiera trasladar al Ejecutivo su competencia legislativa, despojándose de la responsabilidad que conforme a la Constitución le corresponde en el estudio y en la decisión de los asuntos que deban regularse por la ley.*

*Conforme al artículo 115 de la Constitución el Gobierno está conformado para cada asunto en particular por el Presidente de la República y el Ministro o Director del Departamento Administrativo del Ramo.*

*La Corte ha entendido que, no obstante lo anterior, de acuerdo con los artículos 200 y 208 de la Constitución, el Gobierno puede presentar los proyectos de ley a través de los Ministros, razón por la cual no se requiere que los proyectos de ley de iniciativa gubernamental sean suscritos por el Presidente de la República”*

---

<sup>19</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-503 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Referente a la acreditación del supuesto de hecho exigido en la Constitución sobre la necesidad y la conveniencia de la solicitud de facultades extraordinarias, la sentencia C-504 del 16 de mayo de 2001<sup>20</sup> expuso:

*“La necesidad y la conveniencia de otorgar facultades al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley sobre los asuntos que expresamente se le señalen, como lo ha clarificado esta corporación, es una tarea en la que participan tanto el Gobierno como el Congreso, pues al primero le corresponde al momento de solicitar las atribuciones exponer las razones que justifican la necesidad y la conveniencia de su concesión, y al Congreso analizarlas, evaluarlas y decidir si dichos argumentos cumplen los requerimientos exigidos en el canon constitucional citado.*

*‘La necesidad o la conveniencia de conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República es un asunto que compete determinar exclusivamente al Congreso, pues sólo a él corresponde decidir si la solicitud que en ese sentido le presenta el Gobierno está plenamente justificada y, por tanto, es indispensable y oportuno aceptarla. De ahí que en este proceso juegue un papel importante el Gobierno por que de la argumentación que éste presente dependerá, en buena medida, la determinación que el legislador ordinario adopte. Sin embargo, ello no significa que la Corte no pueda conocer de demandas de inconstitucionalidad por este aspecto, pues es obvio que en los casos en que sea evidente que tales circunstancias no se presentaron o que el Congreso obró por fuera de los límites exigidos por la Carta, esta Corporación deberá retirar del ordenamiento positivo las disposiciones inconstitucionalmente expedidas’<sup>21</sup>*

Ahora bien, es importante destacar la relevancia del presupuesto de precisión y claridad para revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República. Este requisito de precisión “*impone a los órganos que intervienen en el proceso de habilitación legislativa -el Congreso y el Gobierno-, obligaciones recíprocas cuya inobservancia conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad de las facultades otorgadas o de las medidas que por esa vía fueron expedidas. Así, conforme a tal exigencia, al Congreso le asiste la obligación ineludible de establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar al Presidente de la República. Y al Gobierno, la obligación de ejercer la facultad legislativa transitoria dentro de los límites o parámetros fijados en el acto condición que*

<sup>20</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-504 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentarías.

<sup>21</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-140 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz

*otorga la delegación, debiendo restringir la actividad normativa estrictamente a las materias allí descritas*<sup>22</sup>.

Cabe recordar, que si bien el Gobierno al expedir los decretos leyes puede derogar o modificar las normas expedidas por el Congreso, su campo de acción está circunscrito al contenido de la ley de facultades extraordinarias<sup>23</sup>

Para entender cumplido el requisito de precisión en la ley que otorga las facultades extraordinarias, en reiterada jurisprudencia, se han establecido los siguientes presupuestos<sup>24</sup>:

*“1) que en ella se indique la materia que delimita el campo de acción legislativa del Ejecutivo, 2) que determine la finalidad que debe tener en cuenta por el Ejecutivo a la hora de ejercer las facultades, y 3) que fije los criterios específicos que permitan orientar las decisiones que habrá de adoptar el ejecutivo dentro del ámbito material y general de la habilitación”*

*En este mismo fallo, se aclaró que el otorgamiento de facultades amplias y generales al Presidente por parte del Congreso no significa desconocimiento del presupuesto de precisión, pues éste se refiere a la claridad y especificidad del objeto de la delegación y no a imponer la carga al legislativo de referirse minuciosamente a la materia delegada. Sin embargo, las facultades otorgadas no pueden ser vagas ni imprecisas, pues ello equivaldría a que el legislativo otorgara un cheque en blanco al Gobierno<sup>25</sup>, y por este camino, renunciara a su función de “hacer las leyes” conferida por mandato constitucional. Agregado a lo anterior, en reiterada jurisprudencia se ha establecido la importancia de que el legislador precise los propósitos o las finalidades que lo insta a ceder temporalmente su potestad legislativa en esos asuntos determinados, con el fin de que el legislador extraordinario cumpla en sentido estricto con la función o funciones otorgadas<sup>26</sup>.*

En definitiva *“se desconoce el requisito de **precisión** y, por tanto, se viola la Constitución Política, cuando la ley de facultades no define en forma clara y específica la materia, objetivos y presupuestos de la delegación, o cuando las normas dictadas por el Gobierno se refieren a*

<sup>22</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C- 734 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>23</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-979 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>24</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-097 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>25</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-753 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>26</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-734 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

*temas ajenos a los descritos y autorizados en la ley de habilitación legislativa*<sup>27</sup>”<sup>28</sup>

Bajo esta misma línea argumentativa, la sentencia **C-753 del 30 de julio de 2008**<sup>29</sup>, expuso sobre el requisito de precisión lo siguiente:

*“...la exigencia de precisión de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República en el sentido de que dichas facultades deben ser necesarias e indispensables para el logro del fin determinado, puntuales, ciertas y exactas; que debe entenderse bajo estrictos criterios restrictivos;<sup>30</sup> que las materias y asuntos delegados deben describirse en forma clara y precisa de manera tal que puedan ser individualizados, pormenorizados y determinados;<sup>31</sup> que la delimitación precisa de las facultades comprende a su vez el señalamiento de la materia, los propósitos o alcances de la habilitación y los criterios para la toma de decisiones del ejecutivo, teniendo ello un claro alcance restrictivo;<sup>32</sup> que debe existir un objetivo claro y específico en torno a la materia, propósitos y criterios orientadores de la habilitación; y que la exigencia de precisión se refiere no al grado de amplitud sino al nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere.<sup>33</sup>”*  
(Subraya fuera de texto)

Esto es, aunque la materia sobre la cual se hubiesen otorgado las facultades sea amplia y general, ello no significa que no cumpla con el requisito de precisión, pues lo que se exige no es que sea una facultad detallada y minuciosamente descrita sino que sea clara, al margen de que su planteamiento se realice en términos generales.<sup>34</sup>

**3.3.3.** Ahora bien, cuando el Presidente de la República, excede los temas contenidos en la ley de facultades extraordinarias irrumpe en la función primigenia del legislativo: hacer las leyes. Así lo expresó esta Corporación mediante sentencia C- 164 del 23 de febrero de 2000<sup>35</sup>:

*“Cuando el acto presidencial correspondiente se extiende a temas diversos del señalado en la ley de facultades o se expide cuando el término de las mismas ha expirado, el Gobierno*

<sup>27</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-097 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-306 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>28</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-097 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>29</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C- 753 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería

<sup>30</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-050 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía y C-306 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>31</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-979 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>32</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-097 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>33</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-074 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón, reiterado en sentencia C-097 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>34</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C- 074 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>35</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-164 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

*invade la órbita constitucional propia del Congreso, en una forma de exceso en el ejercicio de las atribuciones conferidas y, por tanto, viola no solamente el artículo 150, numeral 10, sino el 113 de la Constitución Política y todo el sistema de distribución de competencias entre las ramas del poder público.*

*La Corte repite que no hay lugar en esta materia a las facultades implícitas. La relación entre el señalamiento hecho por el Congreso -que debe ser expreso y preciso- y el contenido del decreto o los decretos que se dicten, con la pretensión de desarrollar las facultades extraordinarias, debe ser directa. No se admiten la analogía ni las interpretaciones extensivas. Y se viola la Constitución cuando se entiende que una cierta facultad incorpora o incluye otras, no expresas.” (Subraya fuera de texto)*

En conclusión, el Presidente de la República debe ejercer las funciones legislativas otorgadas dentro del marco preciso y determinado en la ley de facultades extraordinarias, de lo contrario, vulneraría directamente el contenido de la Constitución, en particular, los principios de separación de poderes y democrático. En este punto, se reitera la importancia de que exista una relación directa entre las facultades otorgadas y el contenido de los decretos leyes que expida el Gobierno en desarrollo de dicha delegación, pues no hay lugar a entender que algunas de ellas se han concedido de manera implícita.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, le corresponde a esta Corporación analizar si el Gobierno se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 al expedir los artículos 25 y 90 del Decreto 019 de 2012.

### **3.4. EVOLUCIÓN Y ALCANCE DE LAS LEYES ANTITRÁMITES EN COLOMBIA**

La ineficiencia de la administración pública es una de las principales causas de la corrupción<sup>36</sup>, por cuanto la sobrerregulación administrativa o ineficiencia de gestión, determinan que desafortunadamente los ciudadanos ofrezcan recompensas ilícitas para acelerar o simplificar trámites o tener éxito en su relación con la Administración<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> TANZI, V.: Corruption Around the World, en: ABED, G. / GUPTA, S.: Governance, Corruption & Economic Performance, International Monetary Fund, Washington, 2002, pág. 32; DABLA-NORRIS, E.: A Game Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies: Governance, Corruption & Economic Performance, International Monetary Fund, Washington, 2002, pag. 114; SABÁN GODOY, A.: El marco jurídico de la corrupción, Civitas, Madrid, 1991, p. 25; GARDINER, J.: “Defining corruption”, en HEIDENHEIMER, A. J. y JOHNSTON, M. (edits.): Political Corruption, Transaction Publishers, New Jersey, 2001, p. 37.

<sup>37</sup> LAPORTA, F.: La corrupción política: Introducción general, en: Andrés, P.; Arroyo, L.; Auger, C.; CORTINA, A.; GARZÓN, E.; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F.; JIMÉNEZ DE PARGA, M.; LAMO DE

Por otro lado, el aumento de los trámites en la actividad estatal también aumenta la corrupción<sup>38</sup>, pues aumenta las posibilidades de que se presente este fenómeno<sup>39</sup>. En este sentido, la desregularización es un remedio para prevenir la corrupción, pues disminuirían las posibilidades de que esta se presente<sup>40</sup>.

Por lo anterior, la legislación antitrámites en Colombia ha estado relacionada con la lucha contra la corrupción o con el mejoramiento de la eficiencia de la Administración Pública, situación que se ha manifestado en los decretos y leyes antitrámites proferidos con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991:

- 3.4.1.** La ley 190 de 1995 *“Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”* otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expidiera normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública:

*“De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas.*

*Los presidentes de las Comisiones Primeras Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designarán, cada una, dos de sus miembros que colaboren con el Gobierno para el ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo”<sup>41</sup>.*

---

ESPINOSA, E.; LÓPEZ CALERA, N. Malem, J.; PRADERA, J. ; SÁNCHEZ MORÓN, J.; LAPORTA, F. J. y ÁLVAREZ, S. (eds.): La corrupción política, Alianza, Madrid, 1997, pág. 26; SABÁN GODOY, A.: El marco jurídico de la corrupción, Civitas, Madrid, 1991, p. 25.

<sup>38</sup> JIMÉNEZ, F. y CAÍNZOS, M.: Political Corruption in Spain, en HOPE, K. R. y CHIKULO, B. C. (edits.): Corruption and Development in Africa: Lessons from Country Case-Studies, Palgrave, Hampshire, 2003, pp. 15-19; PIN ARBOLEDA, Las debilidades de la economía española, corrupción, inflación y paro, Ediciones Internacionales Universitarias, Barcelona, 1995 op. cit., pág. 128; TASCABILI, S.: La lotta alla corruzione, Laterza, Roma, 1998 ob. cit., pág. 20.

<sup>39</sup> TASCABILI, S.: La lotta alla corruzione, Laterza, Roma, 1998 op. cit., pág. 18.

<sup>40</sup> JIMÉNEZ DE PARGA, M.: La corrupción en la democracia, en: ANDRÉS, P.; ARROYO, L.; AUGER, C.; CORTINA, A.; GARZÓN, E.; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F.; JIMÉNEZ DE PARGA, M.; LAMO DE ESPINOSA, E.; LÓPEZ CALERA, N. Malem, J.; PRADERA, J.; SÁNCHEZ MORÓN, J.; LAPORTA, F. J. y ÁLVAREZ, S. (eds.): La corrupción política, Alianza, Madrid, 1997, pág. 151.

<sup>41</sup> Artículo 83 de la ley 190 de 1995.

**3.4.2.** En virtud de estas facultades se expidió el decreto 2150 de 1995, el cual eliminó trámites relacionados con autenticaciones<sup>42</sup>, el reconocimiento de personerías jurídicas<sup>43</sup>, las licencias de funcionamiento<sup>44</sup>, las licencias de urbanismo y de construcción<sup>45</sup>, los títulos académicos y profesionales<sup>46</sup> y el Sistema Nacional de Cofinanciación<sup>47</sup>

Así mismo, este decreto suprimió y reformó trámites en los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Rural, Trabajo y Seguridad Social, Salud, Desarrollo Económico, Minas y Energía, Educación Nacional, Medio Ambiente, Transporte y en los Departamentos Administrativos de la Función Pública, Nacional de Cooperativas y Nacional de Estadística<sup>48</sup>.

**3.4.3.** La ley 489 de 1998 otorgó al Presidente de la República facultades para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública:

*“De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para: (...) 4. Suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública”.*

**3.4.4.** En virtud de estas facultades se expidió el decreto 1122 de 1999, el cual modificó el decreto 2150 de 1995 y consagró normas de atención al público<sup>49</sup> y estableció reglas relacionadas con: la elaboración de anteproyectos de costos administrativos generales, la actuación de los servidores públicos, los servicios públicos, las licencias ambientales, la descentralización, el manejo de recursos en tesorerías, urbanismo, los títulos académicos y profesionales, la carrera administrativa<sup>50</sup>, el Archivo General de la Nación<sup>51</sup>, el reconocimiento de personerías jurídicas, el registro, control y vigilancia de las organizaciones comunales<sup>52</sup>. Así mismo, estableció reglas frente a los sistemas de justicia, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, agricultura y

<sup>42</sup> Artículo 1 del decreto 2150 de 1995.

<sup>43</sup> Capítulo 2 del título primero del decreto 2150 de 1995.

<sup>44</sup> Capítulo 3 del título primero del decreto 2150 de 1995.

<sup>45</sup> Capítulo 4 del título primero del decreto 2150 de 1995.

<sup>46</sup> Capítulo 5 del título primero del decreto 2150 de 1995.

<sup>47</sup> Capítulo 6 del título primero del decreto 2150 de 1995.

<sup>48</sup> Título segundo del decreto 2150 de 1995.

<sup>49</sup> Capítulo 2 del título primero del decreto 1122 de 1999.

<sup>50</sup> Capítulo 11 título segundo del decreto 1122 de 1999.

<sup>51</sup> Artículos 132 y 133 del decreto 1122 de 1999.

<sup>52</sup> Artículos 143 a 146 del decreto 1122 de 1999.

desarrollo rural, trabajo y seguridad social, salud, defensa, desarrollo económico, educación nacional, comercio exterior, cultura, transporte, el Departamento Administrativo de Seguridad, el Departamento Nacional de Estadística y el régimen del Distrito Capital<sup>53</sup>, entre otros.

Este Decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-923 de 1999<sup>54</sup>, pues la sentencia C-702 de 1999 había declarado inexecutable el artículo 120 que a su vez había otorgado facultades extraordinarias para su expedición, por cuanto el trámite del proyecto de ley con las facultades extraordinarias incluidas irregularmente, no sufrió modificaciones ni el primer ni el segundo debate en la Cámara de Representantes, es decir en la Comisión Constitucional Permanente y en la Plenaria de esta Corporación:

*“No cabe, pues, duda que el trámite del proyecto de ley con las facultades extraordinarias incluidas irregularmente, no sufrió modificaciones ni el primer ni el segundo debate en la Cámara de Representantes, es decir en la Comisión Constitucional Permanente y en la Plenaria de esta Corporación y que con tal omisión, se desconocieron evidentemente también los requisitos constitucionales previstos en los numerales 2º y 3º del artículo 157 de la Carta para que un proyecto se convierta en Ley de la República, relativos a los principios de identidad relativa y consecutividad”.*

Posteriormente, las Sentencias C-950, C-952, C-967 y C-969 de 1999, dispusieron estarse a lo resuelto en la Sentencia C-923-99.

- 3.4.5.** La Ley 573 de 2000 mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, otorgó facultades para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites:

*“Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para: (...)*

*5. Suprimir o reformar las regulaciones, procedimientos y trámites sobre lo que versó el Decreto 1122 de 1999, sin incluir ningún tema adicional. El ámbito de aplicación de las normas expedidas en desarrollo de las presentes facultades cobijará a los organismos públicos de cualquier nivel, así como aquellos*

<sup>53</sup> Capítulo 27 título tercero del decreto 1122 de 1999.

<sup>54</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-923 de 1999 M.P. Álvaro Tafur Galvis

*que teniendo naturaleza privada ejerzan por atribución legal funciones públicas de carácter administrativo, pero sólo en relación con estas últimas”<sup>55</sup>.*

**3.4.6.** En virtud de estas facultades se expidió el decreto 266 de 2000 en el cual se establecen normas generales aplicables a las regulaciones, procedimientos y trámites administrativos, atención a los usuarios empresas de servicios públicos, medio ambiente, regulaciones, entidades territoriales, régimen del manejo de recursos en tesorerías, carrera administrativa, regulaciones, procedimientos y trámites del sector del interior, justicia, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, agricultura y desarrollo rural, trabajo y seguridad social, salud<sup>56</sup>, desarrollo económico, transporte, Departamento Administrativo de Seguridad, régimen del Distrito Capital, el Departamento Administrativo de la Función Pública y las cámaras de comercio<sup>57</sup>.

Este decreto fue declarado inexecutable en la sentencia C-1316 de 2000, por cuanto esta Corporación consideró inconstitucional que el legislador hubiera establecido como marco de referencia para las facultades extraordinarias en un decreto derogado como el 1122 de 1999:

*“No ocurre lo mismo con el límite material, pues si bien el legislador describió claramente en el numeral 5 y los párrafos 1, 2 y 5 del artículo 1 de la ley, los asuntos que el Presidente de la República debía regular, que en términos generales hacían relación a "suprimir o reformar las regulaciones, procedimientos y trámites sobre lo(sic) que versó el decreto 1122 de 1999, sin incluir ningún tema adicional", incurrió en una imprecisión al establecer como marco de referencia el decreto 1122/99, ordenamiento que no existía al momento de expedirse la ley (febrero 22 de 2000), por haber sido declarado inexecutable por esta corporación a partir de su promulgación, en la sentencia C-923 del 18 de noviembre de 1999, con ponencia del magistrado Álvaro Tafur Galvis”.*

**3.4.7.** La Ley 962 de 2005, por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos estableció disposiciones comunes a toda la administración pública<sup>58</sup>. En este sentido, consagró normas para la racionalización de trámites para el ejercicio de actividades por los particulares, en las entidades territoriales, en los

---

<sup>55</sup> Artículo 1 Ley 573 de 2000

<sup>56</sup> Título 13 del decreto 266 de 2000

<sup>57</sup> Título 15 del decreto 266 de 2000

<sup>58</sup> Artículo 1 de la Ley 962 de 2005

sectores del interior y de justicia, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, protección social, comercio, industria y turismo, educación, transporte, ambiente, vivienda y desarrollo territorial, cultura, minas y energía, la Registraduría Nacional del Estado Civil, las comunicaciones y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Esta ley fue analizada en varias oportunidades por esta Corporación:

- 3.4.7.1.** La Sentencia C-120 de 2006 declaró inexecutable el artículo 84 de la Ley 962 de 2005 de acuerdo con el cual: *“El artículo 164 de la Ley 23 de 1982, quedará así: No se considera ejecución pública, para los efectos de esta ley, la que se realice con fines estrictamente educativos, dentro del recinto e instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna, por el derecho de entrada y la que realicen con fines estrictamente personales los comerciantes detallistas que no obtengan ningún beneficio económico por dicha ejecución, los cuales serán categorizados por el Ministerio del Interior”*.

En esta sentencia se consideró que existía un desconocimiento de la unidad de materia al señalarse que existe una conexidad muy remota entre la ley antitrámites y la norma demandada relacionada con los derechos de autor:

*“En el título de la Ley 962 de 2005, se señala sin lugar a equívoco que se trata de una ley sobre la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas. Lo anterior, significa que la norma trata un tema alejado a la disposición del artículo 84 cuyo objetivo se instaló en regular una limitación al derecho de autor. Además resulta pertinente anotar que si bien, las normas internacionales establecen que los Estados de la unión pueden establecer limitaciones éstas deben someterse a ciertos requisitos, con el fin de que no atente contra los derechos morales y patrimoniales del autor y de los titulares de los derechos de autor. En ese orden de ideas, se observa por la Corte que la norma acusada que forma parte integrante de la Ley 962 de 2005, mediante la cual se dictaron por el Congreso disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos, no guarda una relación directa con el conjunto normativo de dicha ley, sino que entra a regular una materia diferente relacionada con derechos de autor, razón ésta por la cual la conexidad resulta muy remota, tenue, es decir, alejada del contenido temático del resto de la Ley. Es claro, desde luego, que en una ley pueden introducirse modificaciones a otra ley, pero siempre observando el*

*principio de la unidad de materia. Es de observar que esta irregularidad, la falta de unidad de materia, fue advertida en el mismo trámite legislativo de la ley. Esta Corporación acoge el argumento presentado por el Señor Procurador General de la Nación, en tanto aboga por la inexequibilidad de la norma por carencia del principio de unidad de materia”.*

Por otro lado, en este fallo se señaló que el propósito de la ley antitrámites era contribuir al ejercicio eficaz y eficiente de la función administrativa, mediante la modificación de los procedimientos administrativos existentes, de manera que ellos se lleven a cabo de forma más ágil y menos compleja:

*“El objeto allí establecido se repite e intensifica, en los mismos términos durante todo el trámite legislativo. En la ponencia de primer debate. Cámara de Representantes: acumulado con el Proyecto de Ley No. 037 de 2003, Cámara, visible a (Gaceta 678 Pág. 1)<sup>59</sup>, se insiste en enunciar que el propósito de de la ley deriva en contribuir al ejercicio eficaz y eficiente de la función administrativa, mediante la modificación de los procedimientos administrativos existentes, de manera que “ellos se lleven a cabo de forma más ágil y menos compleja (...)”. Es necesario, se menciona que la simplificación en la relación Estado-ciudadano, se adecue a los principios de eficacia y eficiencia. En esta ponencia aún no se incluye el artículo aquí demandado”.*

**3.4.7.2.** La Sentencia C-714 de 2006 declaró exequible el artículo 78 de la ley antitrámites que derogaba el artículo 19 de la Ley 30 de 1986 sobre campañas de prevención contra el consumo de alcohol y de tabaco:

*“El objeto allí establecido se repite e intensifica, en los mismos términos durante todo el trámite legislativo. En la ponencia de primer debate. Cámara de Representantes: acumulado con el Proyecto de Ley No. 037 de 2003, Cámara, visible a (Gaceta 678 Pág. 1)[35], se insiste en enunciar que el propósito de la ley deriva en contribuir al ejercicio eficaz y eficiente de la función administrativa, mediante la modificación de los procedimientos administrativos existentes, de manera que “ellos se lleven a cabo de forma más ágil y menos compleja(...)”. Es necesario, se menciona que las simplificación en la relación Estado-ciudadano, se adecue a los principios de eficacia y eficiencia.”*

---

<sup>59</sup> Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 014 de 2003, Cámara de Representantes.

En esta ocasión, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la norma por considerar que la misma eliminaba la duplicidad de competencias de distintos entes gubernamentales respecto de una misma función entre la Comisión Nacional de Televisión y el Consejo Nacional de Estupefacientes, dejando que competencia respecto de las campañas de prevención correspondía a la primera.

**3.4.7.3.** La Sentencia C-832 de 2006 declara exequibles los artículos 28, 39 y 81 de la Ley 962 de 2005 que establecían la racionalización de la conservación de libros y papeles de comercio, los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción y la invalidez de las quejas anónimas.

En este sentido se señaló que *“en cumplimiento de los propósitos mencionados, la Ley 962 de 2005, tiene por objeto, según su artículo 1º, facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios de buena fe, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Adicionalmente persigue garantizar la reserva de ley para el establecimiento de requisitos que restrinjan el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada”*.

Igualmente se manifiesta que *“para el logro de tales objetivos, consagra algunos principios destinados a evitar la existencia de trámites innecesarios, desproporcionados y dispendiosos; a promover la información y la publicidad de la gestión pública en estas materias; y a impulsar el desarrollo y fortalecimiento tecnológico de la administración y de los particulares encargados de prestar servicios públicos o cumplir funciones públicas”*.

En esta sentencia, la Corte encontró que existía conexidad teleológica de las tres normas con el objeto de la ley pues las mismas buscan la reducción y racionalización de los trámites en la administración pública.

**3.4.7.4.** La Sentencia C-230 de 2008 analizó la constitucionalidad del artículo 64 de la Ley 962 de 2005<sup>60</sup>, por la cual se dictan disposiciones sobre

---

<sup>60</sup> Artículo 64 Ley 962 de 2005: *“Racionalización de la participación del Ministro de educación o su representante o delegado, en juntas y consejos. A partir de la vigencia de la presente ley, suprímase la participación del Ministro de Educación Nacional, o de su representante o delegado, en las siguientes juntas y consejos:*

*Asociación Colombiana de Dietistas y Nutricionistas.*

*Comisión Profesional Colombiana Diseño Industrial.*

*Consejo Profesional de Biología.*

*Consejo Asesor Profesional del Artista.*

*Consejo de Ingeniería Naval y Afines.*

*Consejo Nacional de Técnicos Electricistas.*

racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

En esta ocasión, la Corte señaló que la Ley Antitrámites no se dirige exclusivamente a facilitar las actuaciones que los particulares deben surtir ante la Administración Pública, sino también la racionalización de la función administrativa en sí misma considerada:

*“Para la Corte es claro que, así presentado el asunto, la disposición acusada tiene una clara relación de conexidad temática y teleológica con la materia sobre la cual versa la Ley 962 de 2005, puesto que, tal como se ha señalado, la llamada ley “Antitrámites” no se dirige exclusivamente a facilitar las actuaciones que los particulares deben surtir ante la Administración Pública, como se asume por la demandante, sino que, tal como se ha reiterado por esta Corporación, un examen más detenido de tal ley demuestra que el legislador no sólo pensó en este objetivo, sino que también buscó la racionalización de la función administrativa en sí misma considerada”.*

**3.4.7.5.** El artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública:

***“Política antitrámites.** Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se*

---

Consejo Profesional Nacional de Tecnólogos en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines.  
 Consejo Nacional de Bibliotecología.  
 Consejo Nacional Profesional de Economía.  
 Consejo Profesional de Administración de Empresas Nacional de Trabajo Social.  
 Consejo Profesional de Ingeniería de Transporte y Vías de Colombia.  
 Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares.  
 Consejo Profesional de Agentes de Viaje.  
 Consejo Profesional de Geógrafos.  
 Consejo Profesional de Geología.  
 Consejo Profesional del Administrador Público.  
 Consejo Profesional de Guías de Turismo.  
 Consejo Profesional Nacional de Ingeniería Eléctrica, Mecánica y Profesiones Afines.  
 Consejo Profesional de Medicina, Veterinaria y Zootecnia.  
 Consejo Profesional de Química.  
 Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Profesiones Auxiliares.  
 Consejo Profesional Nacional de Tecnólogos en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines.  
 Consejo Profesional Nacional de Topografía.  
 Consejo Técnico de Contaduría.  
 Consejo Técnico Nacional de Enfermería.  
 Consejo Técnico Nacional de Optometría.  
 Fundación Museo Omar Rayo.  
 Junta Directiva Fundación Orquesta Sinfónica del Valle.  
 Junta Directiva Instituto Departamental de Bellas Artes de Cali”.

*justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento.*

*Parágrafo 1°. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la **Constitución Política**, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.*

*Parágrafo 2°. Las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales”<sup>61</sup>.*

- 3.4.8.** Con base en las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República en la Ley 1474 de 2011, el Presidente de la República profirió el decreto ley 019 de 2012 “*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”.

Esta ley fue expedida en el marco de la política antitrámites consagrada en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) en cuya exposición de motivos se señala:

*“En este capítulo se abordan una serie de disposiciones que tienen el objetivo de: lograr una gestión pública más eficiente bajo el entendido que sólo con una administración pública moderna y con control social es posible enfrentar la corrupción y establecer disposiciones pedagógicas para generar en el país una cultura de legalidad en los distintos ámbitos de la sociedad.*

*Desde tal perspectiva, se implementa el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, en el cual cada entidad del orden nacional deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará, entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas*

---

<sup>61</sup> Artículo 75 de la Ley 1474 de 2011.

*para mitigar esos riesgos, las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano”.*

Con el objeto de responder a esta política, la ley tiene por objeto *“suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública, con el fin de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen”*<sup>62</sup>.

Para lograr estos objetivos esta ley señala: los principios y normas generales aplicables a los trámites y procedimientos administrativos<sup>63</sup>, así como también normas especiales respecto de: los servicios públicos<sup>64</sup>, la Presidencia de la República y los sectores administrativos del interior, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, justicia y del derecho, defensa nacional, agricultura y desarrollo rural, salud y protección social, trabajo, minas y energía, comercio, industria y turismo, educación nacional, ambiente y desarrollo sostenible, vivienda, ciudad y territorio, transporte, cultura, planeación, inclusión social y reconciliación y la función pública<sup>65</sup>.

### **3.5. Análisis de las normas demandadas**

Los actores manifiestan que las normas demandadas vulneran el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución, por cuanto el Presidente de la República se habría excedido en las facultades otorgadas por la ley 1474 de 2011, al crear nuevos trámites dentro de un decreto que tendría por finalidad la supresión de los trámites innecesarios. Adicionalmente, una de las normas demandadas fue modificada por el artículo 1° del decreto 053 de 2012, por lo cual a continuación se analizará la constitucionalidad de este decreto y de los artículos 25 y 90 del decreto ley 019 de 2012.

#### **3.5.1. Inconstitucionalidad del artículo 1° del decreto 053 de 2012 por exceder las facultades otorgadas por el artículo 45 de la ley 4° de 1913**

El artículo 45 de la ley 4° de 1913, señala que: *“Los yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán, y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador”.*

<sup>62</sup> Artículo 1° del Decreto-Ley 019 de 2012.

<sup>63</sup> Capítulo 1 Título primero del Decreto-Ley 019 de 2012.

<sup>64</sup> Capítulo 2 Título primero del Decreto-Ley 019 de 2012.

<sup>65</sup> Título segundo del Decreto-Ley 019 de 2012.

En virtud de esta facultad, el Presidente de la República puede corregir yerros en los cuales incurra una norma siempre y cuando no afecten su contenido esencial, tal como se ha señalado en las sentencias C-500 de 2001<sup>66</sup>, C - 232 de 2002<sup>67</sup>, C-334 de 2005, C-672 de 2005<sup>68</sup> y C-925 de 2005 de la Corte Constitucional. En este sentido, como ya se expresó, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que no se pueden realizar modificaciones esenciales en el texto de la norma, evento en el cual en ocasiones previas se ha declarado la inconstitucionalidad del decreto demandado, tal como se hizo en la sentencia C-672 de 2005<sup>69</sup> o se ha analizado la constitucionalidad de la versión original de la norma, tal como se realizó en la sentencia C-925 de 2005.

En ese orden de ideas, la sentencia C-672 de 2005<sup>70</sup> declaró la inconstitucionalidad del decreto 2697 de 2004, por cuanto introdujo modificaciones y adiciones que variaron sustancialmente el alcance del título, del encabezado y de dos de las reglas de derecho contenidas en éste último.

De esta manera, siguiendo este precedente y en virtud de que en la sentencia C-925 de 2005 se señaló que *“la Corte Constitucional no es competente para revisar los decretos que el Presidente de la República haya expedido en desarrollo de sus facultades administrativas ordinarias salvo en circunstancias excepcionales precisadas en la jurisprudencia”*<sup>71</sup>, esta Corporación analizará la Constitucionalidad del artículo 1º del Decreto 053 de 2012, por cuanto precisamente uno de los eventos señalados en la jurisprudencia es cuando el Presidente de la República expide un decreto de corrección de yerros que modifica esencialmente el contenido de una ley.

El decreto 053 de 2012 fue expedido para la corrección de algunos yerros del decreto ley 019 de 2012 y particularmente eliminó la expresión *“personalmente”* del artículo 25 de dicha ley, lo cual suprimió la necesidad de presentar personalmente las actas ante el secretario de la respectiva cámara, aunque no eliminó la necesidad de

<sup>66</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-500 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>67</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-232 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas: “La sentencia revisó la constitucionalidad del artículo 180 de la Ley 599 de 2000 por la vulneración de los artículos 2, 5, 13, y 42 de la Constitución. En la sentencia se verificó que norma se aprobó finalmente en el Congreso sin la palabra “años” y así fue enviada para sanción presidencial; y que se dio una inclusión de la conjunción disyuntiva “o”, ocurrida en la publicación de la Ley 599 de 2000 en el Diario Oficial. La Corte se declaró inhibida de conocer de la constitucionalidad de la conjunción “o” del inciso primero del artículo demandado ya que el mismo había sido corregido por el Presidente de la República mediante un decreto de yerros. La Corte declaró exequible la disposición bajo el entendido que el delito de desplazamiento forzado está sancionado con las penas de prisión de seis (6) a doce (12) años, multa de seiscientos (600) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e interdicción de derechos y funciones públicas de seis (6) a doce (12) años”.

<sup>68</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-672 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>69</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-672 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>70</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-672 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>71</sup> Negrillas y subrayado fuera de texto.

autenticarlas pues expresamente se sigue señalando que los mismos no se consideran auténticos:

<i><b>Versión original del decreto 019 de 2012</b></i>	<i><b>Versión del decreto 019 de 2012 con la modificación realizada por el decreto 053 del mismo año</b></i>
<p><i>Los documentos privados, tuvieren o no como destino servir de prueba en actuaciones administrativas, incluyendo los provenientes de terceros, se presumen auténticos, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad, con excepción de los poderes especiales y de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio, las cuales deberán ser presentadas <u>personalmente</u> por sus otorgantes ante el Secretario de la respectiva Cámara (subrayado fuera de texto).</i></p>	<p><i>Los documentos privados, tuvieren o no como destino servir de prueba en actuaciones administrativas, incluyendo los provenientes de terceros, se presumen auténticos, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad, con excepción de los poderes especiales y de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio, las cuales deberán ser presentadas por sus otorgantes ante el Secretario de la respectiva Cámara.</i></p>

En este sentido, el Decreto 053 de 2012 excedió las facultades que otorga la Ley 4° de 1913 por no haberse limitado a corregir yerros tipográficos, sino que modificó sustancialmente una regla jurídica fundamental consagrada en el artículo 25 del decreto ley 019 de 2012, mediante la supresión de la expresión personalmente, eliminándose así un trámite que señalaba la versión original de la norma.

En Colombia, la presentación personal de un documento constituye un requisito adicional distinto a su mera presentación simple, pues exige que el mismo sea entregado de manera directa por quien lo suscribe o que se autentique en una notaría. Por lo anterior, tal como sucedió en los procesos correspondientes a las sentencias C-672 de 2005 y C-925 de 2005 esta Corporación considera que el Gobierno Nacional excedió sus facultades al expedir el Decreto ordinario 0053 de 2012, pues modificó el artículo 25 del Decreto Ley 019 de 2012 en un aspecto sustancial.

Por lo anterior, se observa que el cambio realizado a través del Decreto 0053 de 2012 no corresponde a una mera corrección de yerros

aritméticos o tipográficos, sino que tiene gran incidencia en la norma, teniendo en cuenta que la presentación de las actas de juntas directivas, junta de socios y asamblea de accionistas ya había sido eliminada por la Ley 1429 de 2010 y por ello constituye un nuevo trámite.

Los decretos de corrección de yerros tienen un ámbito estricto de aplicación y por ello no pueden convertirse en una herramienta para que el Gobierno Nacional asuma facultades propias del legislador. Por ello, independientemente de la motivación de la modificación, esta Corporación debe velar porque no se excedan las facultades señaladas en la ley 4° de 1913, pues de lo contrario, esta modalidad de decretos podría convertirse en un instrumento ilegítimo para que el ejecutivo realice modificaciones esenciales a las leyes si no está de acuerdo con las mismas.

Teniendo en cuenta esta situación, esta Corporación debe señalar que el Gobierno Nacional no puede exceder su facultad de corregir yerros para hacer modificaciones sustanciales al texto de las leyes o de los decretos leyes, pues a través de la eliminación, adición o reforma de una sola palabra se puede cambiar completamente el sentido de una norma, tal como ha sucedido con el artículo 25 del Decreto Ley 019 de 2012.

Si bien la motivación de la expedición del decreto 053 de 2012 pudo haber sido corregir el error que se cometió en el artículo 25 del decreto 019 de 2012 al haberse creado un nuevo trámite en la Ley Antitrámites, el mecanismo para realizar esta modificación no puede ser el consagrado en la Ley 4° de 1913, pues éste solamente puede ser utilizado para enmendar yerros caligráficos o tipográficos pero no para variar el contenido esencial de una ley.

En virtud del principio de separación de poderes, que exige la delimitación constitucional de las funciones de cada una de las ramas del poder público, así como también del principio democrático, en aquellos casos en los cuales se demande la constitucionalidad de una ley, esta Corporación debe velar porque los decretos a través de los cuales se pretende la corrección de sus yerros no se conviertan en una herramienta para que el ejecutivo sustituya al legislador en su función de expedición de las leyes y por ello en ocasiones anteriores ha declarado la inconstitucionalidad de decretos de esta naturaleza o incluso ha revisado la versión inicial de la ley antes de las modificaciones.

De acuerdo con lo anterior, la Corte declarará la inconstitucionalidad del artículo 1° del decreto 053 de 2012, por cuanto el mismo no se limitó a corregir yerros tipográficos, sino que, lejos de ello, realizó una modificación que varió sustancialmente el alcance de la norma original, asumiéndose facultades que desbordan el marco de las funciones del

Presidente de la República señaladas en el artículo 189 de la Constitución Política, pues dentro de las mismas no se confiere la posibilidad de crear, modificar o suprimir las leyes. En consecuencia, a continuación, se analizará el artículo 25 del decreto Ley 019 de 2012 en su versión original antes de la modificación realizada por el decreto 053 de 2012.

### **3.5.2. Las facultades otorgadas por el Congreso a través del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011**

El numeral 10° del artículo de la Constitución, estableció que el legislador podrá conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República cumpliendo con una serie de condiciones como: el establecimiento de un límite temporal, pues se confieren hasta por seis meses; precisando las facultades extraordinarias; y constatando el supuesto de hecho sobre la necesidad o la conveniencia pública de la medida<sup>72</sup>.

Según ha señalado esta Corporación existe exceso de las facultades conferidas cuando *“Cuando el acto presidencial correspondiente se extiende a temas diversos del señalado en la ley de facultades o se expide cuando el término de las mismas ha expirado, el Gobierno invade la órbita constitucional propia del Congreso, en una forma de exceso en el ejercicio de las atribuciones conferidas y, por tanto, viola no solamente el artículo 150, numeral 10, sino el 113 de la Constitución Política y todo el sistema de distribución de competencias entre las ramas del poder público”*<sup>73</sup>.

Por lo anterior, para establecer si el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias otorgadas por el legislador, esta Corporación deberá analizar si el decreto 019 de 2012 se expidió en cumplimiento de los límites temporales y materiales señalados en el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011.

El decreto 019 de 2012 fue expedido por el Presidente de la República el 10 de enero de 2012, fecha que se encontraba dentro del término otorgado por el Congreso de la República en la Ley 1474 de 2011, por lo cual, el control de constitucionalidad se centrará en establecer si los temas abordados en las normas demandadas se contemplan dentro del límite material señalado en la ley 1474 de 2011.

El artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expida normas con fuerza de ley para *“suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*: suprimir implica

<sup>72</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-734 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>73</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-164 de 2000 M.P José Gregorio Hernández Galindo.

la eliminación de un trámite, mientras que reformar consiste en la modificación de un procedimiento ya existente. Por lo anterior, las facultades otorgadas al ejecutivo por la ley 1474 de 2011 son precisas y claras<sup>74</sup>, estableciéndose un límite material muy claro que indica que **el Presidente de la República no tendría facultades para crear nuevos trámites o suprimir procedimientos necesarios.**

Esta misma circunstancia es reiterada en el artículo 1° del Decreto Ley 019 de 2012, de acuerdo con el cual la ley tiene por objeto *“suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública, con el fin de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen”*<sup>75</sup>.

Sin embargo, es posible que en el desarrollo de los artículos se hayan creado nuevos trámites innecesarios o eliminado trámites necesarios, tal como ya sucedió en otros decretos antitrámites, pues la amplitud de los temas abordados en los mismos puede ser aprovechada para legislar sobre aspectos distintos a los que son materia de las facultades extraordinarias.

En este sentido, es deber de esta Corporación analizar si las normas demandadas son inconstitucionales por exceder las facultades otorgadas al Presidente de la República al consagrar trámites nuevos en la Administración pública, con el objeto de velar por el principio de separación de poderes evitando que el ejecutivo asuma ilegítimamente el papel de legislador y desconozca el principio de reserva de ley<sup>76</sup>.

### **3.5.3. La presentación personal de los actos de las personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio contemplada en el artículo 25 del decreto 019 de 2012**

El inciso tercero del artículo 25 del decreto 019 de 2012 en su redacción original señala que : *“Los documentos privados, tuvieren o no como destino servir de prueba en actuaciones administrativas, incluyendo los provenientes de terceros, se presumen auténticos, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad, con excepción de los poderes especiales y de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio, las cuales deberán ser presentadas personalmente por sus otorgantes ante el Secretario de la respectiva Cámara”*.

<sup>74</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C- 734 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>75</sup> Artículo 1° del Decreto-Ley 019 de 2012.

<sup>76</sup> Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-734 de 2005 M.P., Rodrigo Escobar Gil.

Esta norma crea nuevos trámites, pues de una parte señala que las actas de los órganos sociales y de administración de las sociedades y entidades sin ánimo de lucro no se presumen auténticas y de otro exige su presentación personal ante el secretario de la respectiva Cámara, procedimientos que habían sido eliminada en el artículo 42 de la ley 1429 de 2010, de acuerdo con el cual:

*“Se presumen auténticas, mientras no se compruebe lo contrario mediante declaración de autoridad competente, las actas de los órganos sociales y de administración de las sociedades y entidades sin ánimo de lucro, así como sus extractos y copias autorizadas por el secretario o por el representante de la respectiva persona jurídica, que deben registrarse ante las cámaras de comercio. **En consecuencia, no se requerirá realizar presentación personal de estos documentos ante el secretario de la cámara de comercio correspondiente, juez o notario**” (negrillas y subrayado fuera de texto).*

Es evidente la contradicción entre el artículo 25 del decreto 019 de 2012 y el artículo 42 de la ley 1429 de 2010, pues mientras el segundo señala expresamente que no se requerirá realizar presentación personal ante el secretario de la cámara de comercio de las actas de los órganos sociales y de administración de las sociedades y entidades sin ánimo de lucro, así como sus extractos y copias autorizadas por el secretario o por el representante de la respectiva persona jurídica, que deben registrarse ante las cámaras de comercio, el artículo 25 del decreto ley 019 de 2012 sí exige este trámite de presentación personal.

Por otro lado, debe señalarse que no es suficiente que se hubiera eliminado la expresión personalmente a través del artículo 1º del decreto 053 de 2012, para suprimir todos los trámites creados por el artículo 25 del decreto 019 de 2012, pues subsistiría la no presunción de autenticidad de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio.

En este sentido, si bien el decreto 053 de 2012 habría eliminado la exigencia de que estos documentos se presentaran personalmente ante la secretaría de la Cámara de Comercio, persistiría la necesidad de autenticarlos, trámite que también había sido eliminado en el artículo 42 de la ley 1429 de 2010 que señalaba que estos documentos se tenían que presumir auténticos.

Sobre este aspecto, debe recordarse que la norma mediante la cual se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República se denomina política antitrámites y concede facultades para suprimir o

reformular regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios no para crear nuevos o revivir otros que ya existan:

*“Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento.*

*Parágrafo 1°. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la **Constitución Política**, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.*

*Parágrafo 2°. Las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales”<sup>77</sup>.*

Esta disposición puede interpretarse además mediante la exposición de motivos de la ley 1474 de 2011, en la cual se señala que

*“Desde tal perspectiva, se implementa el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, en el cual cada entidad del orden nacional deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará, entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.*

*Adicionalmente se dispone que el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción deberá señalar una metodología para diseñar y hacerle seguimiento a la señalada estrategia”.*

Por lo anterior, es claro que el Gobierno otorgó las facultades extraordinarias para suprimir o reformar trámites innecesarios y no para volver a consagrar trámites que ya habían sido considerados inexistentes

---

<sup>77</sup> Artículo 75 de la Ley 1474 de 2011.

por otra ley, tal como sucede con la presentación personal de actas de los órganos sociales y de administración de las sociedades y entidades sin ánimo de lucro, así como sus extractos y copias autorizadas por el secretario o por el representante de la respectiva persona jurídica, que deban registrarse ante las cámaras de comercio o la necesidad de autenticar estos documentos, exigencias que ya se había eliminado mediante el artículo 42 de la ley 1429 de 2010.

En virtud de lo anterior se declarará la inconstitucionalidad de la expresión *“y de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio, las cuales deberán ser presentadas personalmente por sus otorgantes ante el Secretario de la respectiva Cámara”* contemplada en el artículo 25 del decreto 019 de 2012, pues se exceden las facultades otorgadas al crearse dos nuevos trámites, consistentes en la presentación personal de dichos documentos y en la exigencia de autenticarlos, la cual incluso subsistiría con la modificación realizada en el decreto 053 de 2012.

#### **3.5.4. Análisis del cargo relacionado con la ausencia de autenticidad de los poderes especiales**

El artículo 25 del decreto 019 de 2012 señala que *“los documentos privados, tuvieren o no como destino servir de prueba en actuaciones administrativas, incluyendo los provenientes de terceros, se presumen auténticos, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad, con excepción de los poderes especiales, con excepción de los poderes especiales y de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio, las cuales deberán ser presentadas personalmente por sus otorgantes ante el Secretario de la respectiva Cámara”*.

El demandante afirma que en virtud de esta norma se estaría creando un nuevo trámite respecto de todos los poderes especiales que se presenten ante las entidades públicas, pues antes de la expedición del decreto ley 019 de 2012 solamente en algunos casos el Código Civil, el Código de Procedimiento Civil, el Código Comercio y el Decreto Reglamentario 2148 de 1983, exigían su autenticación, sin que existiera una regla general que implicara que todos los poderes que se presenten ante una entidad pública debieran ser presentados personalmente.

Sin embargo, esta Corporación considera que no es correcto señalar que la norma demandada haya creado un nuevo trámite, pues si bien el Código Contencioso Administrativo (ley vigente en el momento de la

expedición del decreto 019 de 2012<sup>78</sup>) no contemplaba una norma específica que exija la presentación personal de los poderes, dicha ley sí realiza una remisión general al Código de Procedimiento Civil para llenar vacíos normativos:

*“En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo”<sup>79</sup>.*

Una norma similar se contempla en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>80</sup>, aunque el criterio de comparación con la creación del nuevo trámite es el vigente al momento de la expedición del decreto 019 de 2012, pues es ese el momento en el cual se hizo uso de las facultades para suprimir y reformar trámites innecesarios.

En este sentido, el artículo 65 del Código de Procedimiento Civil exige que los poderes generales y los especiales para varios procesos separados se confieran por escritura pública o por memorial dirigido al juez del conocimiento, presentado como se dispone para la demanda, es decir, personalmente:

*“Poderes. Los poderes generales para toda clase de procesos y los especiales para varios procesos separados, sólo podrán conferirse por escritura pública. En los poderes especiales, los asuntos se determinarán claramente, de modo que no puedan confundirse con otros.*

*El poder especial para un proceso puede conferirse por escritura pública o por memorial dirigido al juez del conocimiento, presentado como se dispone para la demanda.*

*Los poderes o las sustituciones de éstos podrán extenderse en el exterior, ante Cónsul colombiano o el funcionario que la ley local autorice para ello; en este último caso su autenticación se hará en la forma establecida en el artículo 259.*

*Cuando quien otorga el poder fuere una sociedad, si el cónsul que lo autentica o ante quien se otorgue hace constar que tuvo a la vista las pruebas de la existencia de aquélla y que quien lo confiere es su representante, se tendrán por establecidas estas*

<sup>78</sup> Según lo dispuesto en el artículo 308 de la ley 1437 de 2012 el Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo solamente comenzaría a regir el dos (2) de julio del año 2012 y el decreto 019 se expidió el 10 de enero de 2012.

<sup>79</sup> Artículo 267 del Código Contencioso Administrativo.

<sup>80</sup> Artículo 306 de la Ley 1437 de 2011: “Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

*circunstancias. De la misma manera se procederá cuando quien confiere el poder, sea apoderado de otra persona*<sup>81</sup>.

De esta manera, antes de la expedición del artículo 25 del decreto ley 019 de 2012, la remisión realizada al Código de Procedimiento Civil permitía que en los trámites llevados a cabo ante la Administración Pública se pudiera exigir la presentación personal de los poderes especiales, por lo cual, no se está creando un nuevo trámite, sino que la norma demandada se refiere a un trámite ya existente.

De otro lado, el demandante señala que el mandato es un contrato consensual, disposición que se vulneraría al exigirse la autenticación de un poder para su perfeccionamiento, argumento errado, pues confunde el poder con el contrato de mandato, actos jurídicos distintos, a lo cual cabe agregar que esta manifestación no se refiere a la presunta vulneración de una constitucional, sino de un artículo del Código Civil.

Por las razones anteriormente expuestas el cargo formulado por el demandante carece de certeza y por ello esta Corporación se declarará inhibida para analizar la constitucionalidad de la expresión “*con excepción de los poderes especiales*”.

### **3.5.5. Análisis del artículo 90 del decreto 019 de 2012**

El artículo 90 del decreto 019 señala que “*Cuando las partes en el Acta de la Conciliación extrajudicial a que se refiere la Ley 640 de 2001, acuerdan transferir, disponer gravar, limitar, afectar o desafectar derechos de propiedad o reales sobre bienes inmuebles, el cumplimiento de lo pactado se hará mediante documento público suscrito por el conciliador y por las partes conciliadoras*”

Según el actor, el artículo 90 del decreto ley 019 de 2012 impone un registro nuevo a los acuerdos de conciliación que sean fruto de conciliación extrajudiciales, pues exige que los mismos sean elevados a escritura pública, lo cual generaría un nuevo trámite, por cuanto resalta que el artículo 51 de la ley 1395 de 2010 dispuso que las actas de conciliación no pueden en ningún caso ser elevadas a escritura pública, por lo cual sería claro que se estaría creando un nuevo trámite, interpretación que no es correcta por las siguientes razones:

- 3.5.5.1.** En primer lugar, el apartado de la norma cuestionado no se refiere al acta de conciliación, sino al documento suscrito por el conciliador y por las partes para el cumplimiento de lo pactado. El artículo tiene dos partes: la primera en la cual se señala claramente que “*Las actas de conciliación no requieren ser elevadas a escritura pública*” y la

---

<sup>81</sup> Artículo 65 del Código de Procedimiento Civil.

segunda parte que establece que cuando se acuerde la transferencia, disposición, gravamen, limitación, afectación o desafectación de derechos reales sobre bienes inmuebles “*el cumplimiento de lo pactado se hará mediante documento público suscrito por el conciliador y por las partes conciliadoras*”. De esta manera la norma se refiere a dos documentos distintos (el acta de conciliación y el documento del cumplimiento de la misma) y respecto del primero es absolutamente claro que no requiere elevarse a escritura pública, por lo cual el cargo del actor carece de certeza.

**3.5.5.2.** En segundo lugar, tal como señala el Departamento Administrativo de la Función Pública, la norma no exige que el documento de cumplimiento del acta de conciliación sea elevado a escritura pública, sino que establece que cuando se acuerde la transferencia, disposición, gravamen, limitación, afectación o desafectación de derechos reales sobre bienes inmuebles el documento sobre el cumplimiento debe ser suscrito por el conciliador y ha de ser considerado como documento público, razón adicional para considerar que el cargo carece de certeza.

Por otro lado, cabe recordar que en la legislación civil colombiana se exige que la disposición de un bien inmueble o de un bien mueble sujeto a registro se haga a través de escritura pública y luego se inscriba en el registro de instrumentos públicos, por lo cual la disposición demandada estaría simplemente estableciendo la forma como se cumple este trámite cuando se derive del cumplimiento de un acuerdo conciliatorio.

Por lo anterior, si el acuerdo sobre la disposición de un bien inmueble se hace en un acta de conciliación, el posterior documento en el cual se realice la transferencia, disposición, gravamen, limitación, afectación o desafectación del bien será considerado como un documento público siempre y cuando lo suscriba el conciliador, caso en el cual estará sujeto a la presunción de autenticidad de los documentos públicos.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional deberá declararse inhibida para fallar sobre la constitucionalidad del artículo 90 del Decreto Ley 019 de 2012, en razón a la ineptitud sustantiva de la demanda presentada, por falta de certeza del cargo, fundamento básico para el respectivo control de constitucionalidad.

Que las razones sean *ciertas* “significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>82</sup> “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”<sup>83</sup> e incluso sobre otras normas

<sup>82</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-362 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Gálvis..

<sup>83</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-504 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>84</sup>. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”<sup>85</sup>.<sup>86</sup>

Sobre la certeza de las razones, la Corte también ha explicado:

*“La certeza del cargo hace alusión a que el mismo debe recaer sobre una norma real, existente, no sobre una norma ficticia, supuesta por el demandante<sup>87</sup>, o sobre una norma distinta a la acusada, que no ha sido objeto de censura o sobre una norma que no es objeto concreto de la demanda<sup>88</sup>. La certeza del cargo exige que la acusación recaiga sobre la hipótesis contenida en la norma, no sobre una interpretación o una práctica de la autoridad encargada de aplicarla. En suma, un cargo es cierto si permite la confrontación entre la Constitución y la norma legal a partir de contenidos normativos verificables, derivados del texto de las normas acusadas”<sup>89</sup>.*

En este sentido, el cargo formulado respecto del artículo 90 del decreto 019 de 2012 carece de certeza, pues no recae sobre una norma real, existente, sino sobre una norma ficticia, supuesta por el demandante

## DECISIÓN

<sup>84</sup> Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-1544 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido las sentencias de la Corte Constitucional C-113 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>85</sup> En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), entre otras.

<sup>86</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>87</sup> Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

<sup>88</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>89</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-445 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.-** Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 1º del decreto 053 de 2012.

**SEGUNDO.-** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*y de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y demás actos de personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio, las cuales deberán ser presentadas personalmente por sus otorgantes ante el Secretario de la respectiva Cámara*” contemplada en el artículo 25 del decreto 019 de 2012.

**TERCERO.-** Declararse **INHIBIDA** para decidir de fondo, sobre la constitucionalidad de la expresión “*con excepción de los poderes especiales*” contemplada en el artículo 25 del decreto 019 de 2012.

**CUARTO.-** Declararse **INHIBIDA** para decidir de fondo, sobre la constitucionalidad del artículo 90 del decreto 019 de 2012.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ADRIANA GUILLÉN ARANGO (E)

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ  
Secretaria General