

Sentencia C-832/06

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Concepto

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carga argumentativa/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Requisitos

**Cuando una norma específica no guarda relación de conexidad con la materia de la ley de la cual hace parte, puede entonces ser objeto de una demanda de inconstitucionalidad por violación del artículo 158 o principio de unidad de materia. Sin embargo, la Corte ya ha señalado de manera reiterada que en estos casos el actor tiene la carga de demostrar (1) cual es el contenido material o temático de la ley concernida; (2) cuales son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (3) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta. Si el actor satisface la carga impuesta, la Corte deberá entrar a determinar si, efectivamente, existe una violación al principio de unidad de materia.**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Necesidad de ponderar el principio de unidad de materia frente al principio democrático y de libre configuración del legislador

**La Corte ha señalado que el juicio de constitucionalidad por violación al principio de unidad de materia debe ponderar de una parte el principio de unidad de materia y, de otra, el principio democrático y de libre configuración del legislador. En esta medida, la jurisprudencia reiterada indica que el juicio de constitucionalidad por violación al principio de unidad de materia debe limitarse a constatar que no existe ninguna relación de conexidad razonable (causal, temática, sistemática y teleológica) entre la norma demandada y la ley que integra. En este sentido, la Corte ha señalado que el principio de unidad de materia no puede ser entendido de forma excesivamente estricta o rígida pues ello limitaría de manera desproporcionada la facultad de configuración del legislador y en consecuencia el principio democrático y el principio de conservación del derecho.**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Necesidad de establecer el núcleo temático de la ley de la cual hace parte la norma acusada

LEY ANTITRAMITES-Núcleo temático

FACTURA ELECTRONICA-Campo de aplicación en ley antitrámites

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Inexistencia de razones sobre vulneración del principio de unidad de materia

Una de las cargas del actor en la demanda de inconstitucionalidad por presunta violación del principio de unidad de materia, es la de expresar con claridad y suficiencia las razones por las cuales la materia de la norma demandada no guarda relación de conexidad con la materia de la ley de la cual hace parte. Esta carga mínima es requisito fundamental para que la Corte pueda

adoptar una decisión de fondo sobre el asunto respectivo. En el presente caso el actor considera que la disposición viola el principio de unidad de materia. Sin embargo, no aporta razones claras y suficientes en las cuales pueda fundarse su solicitud. En efecto, en ninguna parte de la demanda el actor indica las razones por las cuales la norma que permite utilizar una factura electrónica usando cualquier tipo de tecnología disponible, no guarda relación de conexidad con la Ley 962 de 2005. Por tales razones la Corte debe proceder a declararse inhibida para fallar respecto del artículo 26 citado, pues como ha quedado establecido, el actor dejó de aportar las razones que en su criterio explican la vulneración del principio de unidad de materia.

LEY ANTITRAMITES-Plazo de conservación de libros y papeles del comerciante/LEY ANTITRAMITES-Relación de conexidad entre norma acusada y ley a la que pertenece/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración

**Con el fin de racionalizar los trámites para el ejercicio de actividades privadas, el artículo 28 estudiado unifica y disminuye el término de conservación de los libros y papeles del comerciante. Al respecto debe anotarse que uno de los efectos de la norma estudiada es que la administración o los particulares que como las cámaras de comercio cumplen funciones públicas frente a los comerciantes, pierden la facultad de exigir la exhibición de tales documentos una vez vencido el nuevo plazo establecido. En segundo lugar, la posibilidad que se confiere al comerciante o a quien ejerza actividades comerciales de conservar, a su elección, en cualquier medio, - papel o en otro medio técnico, magnético o electrónico que garantice su reproducción exacta -, los papeles o documentos en que se soporta la práctica comercial, también cumple el objetivo de “racionalizar” las exigencias de la administración frente a las actividades comerciales. En este sentido, la norma mencionada flexibiliza y facilita el cumplimiento de una obligación de los particulares, exigible por la administración o por las cámaras de comercio. En esta medida, parece claro que la disposición aclara, flexibiliza y disminuye requisitos y procedimientos que debían adelantar los comerciantes o quienes ejercieran las funciones de comercio. Con ello, la materia regulada en la norma que se estudia resulta tener una conexidad teleológica con la materia de la Ley 962 de 2005.**

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Clases de conexidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad de tipo consecucional

NACIONALIDAD COLOMBIANA POR ADOPCION-Trámite

El artículo 39 demandado - que modifica el artículo 5° de la Ley 43 de 1995 - regula los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción. Esta norma guarda relación con el núcleo temático de la Ley 962 de 2005, por cuanto busca racionalizar los trámites y procedimientos administrativos para los extranjeros que quieran naturalizarse en Colombia. En efecto, la disposición demandada no incluye normas sustanciales novedosas, pues su única función es reconocer claramente derechos constitucionales que en todo caso deben ser aplicados por la administración, como el derecho a la igualdad entre parejas casadas y uniones libres y el derecho de todo niño a una nacionalidad. En este sentido nada puede objetarse a esta disposición, pues su contenido lejos de incluir reformas sustanciales novedosas, regula y aclara el trámite que debe seguirse para solicitar la nacionalidad colombiana por adopción. Para tal efecto, es necesario tener en cuenta que no puede confundirse el acto administrativo de reconocimiento de la nacionalidad colombiana reservado al ejecutivo, con el trámite mismo para obtenerlo, el cual debe consultar postulados de eficiencia y eficacia administrativa como lo pretende el precepto

acusado. De ahí que la norma demandada no contradiga el principio constitucional de la unidad de materia.

#### DENUNCIA O QUEJA ANONIMA-Casos en que activa la función estatal de control

La disposición demandada reproduce en un texto único una regla que ya existe en los distintos regímenes de procedimiento penal, disciplinario y fiscal. Se trata de impedir que cualquier queja o denuncia anónima obligue a las autoridades respectivas a iniciar un trámite que puede resultar completamente innecesario, inútil y engorroso. Como entra a estudiarse, todas estas previsiones persiguen que la administración no se vea obligada a iniciar trámites engorrosos que puedan terminar por congestionarla y afectar los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa. La norma contenida en el artículo 81 demandado recoge en una única disposición los requisitos universales que debe contener una denuncia o queja para ser admitida por la autoridad correspondiente. Esta norma autoriza a la administración a racionalizar su actuación y a desestimar las denuncias o quejas anónimas que no ofrezcan razones de credibilidad. En otras palabras, evita que denuncias anónimas que en principio no ofrecen credibilidad, den lugar a actuaciones administrativas que suponen un desgaste de tiempo y recursos y que terminan por congestionar a las autoridades públicas y por comprometer los principios de eficiencia y eficacia de la función pública. En este sentido es razonable que, con miras a satisfacer los principios constitucionales mencionados, el ordenamiento jurídico impida que cualquier queja anónima constituya un mecanismo idóneo para promover una actuación, salvo que reúna ciertas características como las que establece la norma acusada. Solo cuando el anónimo va acompañado de medios probatorios, es decir, elementos de juicio que sumariamente den cuenta de la irregularidad administrativa y que permitan inferir seriedad del documento, se le debe dar credibilidad y por ende activar la función estatal de control.

Referencia: expediente D-6221

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 26, 28, 39, 78 y 81 (parcial) de 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”

Actor: Álvaro Galvis Pino.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Bogotá, once (11) de octubre de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, 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.

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Álvaro Galvis Pino, demandó los artículos 1 numerales 1 y 2 (parciales), 26, 28, 39, 78, 81 (parcial) y 84 de la Ley 962 de 2005. Mediante auto de 22 de marzo de 2005, el Magistrado Sustanciador decidió rechazar la demanda contra el artículo 84 de la Ley 962 de 2005 e inadmitir la demanda contra el

artículo 1(parcial) de la misma Ley. Dado que el demandante no corrigió la demanda originalmente presentada, el Magistrado Sustanciador decidió rechazar la demanda contra el artículo 1 (parcial). Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de los artículos demandados de la Ley 962 de 2005, según fue publicado en el Diario Oficial No. 46.023 de 6 de septiembre de 2005[1].

### LEY 962 DE 2005

(Julio 8)

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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### TITULO I

#### NORMAS GENERALES

#### CAPITULO II

Racionalización de trámites para el ejercicio de actividades por los particulares

Artículo 26. Factura electrónica. Para todos los efectos legales, la factura electrónica podrá expedirse, aceptarse, archivarse y en general llevarse usando cualquier tipo de tecnología disponible, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos legales establecidos y la respectiva tecnología que garantice su autenticidad e integridad desde su expedición y durante todo el tiempo de su conservación.

La posibilidad de cobrar un servicio con fundamento en la expedición de una factura electrónica se sujetará al consentimiento expreso, informado y por escrito del usuario o consumidor del bien o servicio.

Artículo 28. Racionalización de la conservación de libros y papeles de comercio. Los libros y papeles del comerciante deberán ser conservados por un período de diez (10) años contados a partir de la fecha del último asiento, documento o comprobante, pudiendo utilizar para el efecto, a elección del comerciante, su conservación en papel o en cualquier medio técnico, magnético o electrónico que garantice su reproducción exacta.

Igual término aplicará en relación con las personas, no comerciantes, que legalmente se encuentren obligadas a conservar esta información.

Lo anterior sin perjuicio de los términos menores consagrados en normas especiales.

#### CAPITULO V

De las regulaciones, procedimientos y trámites del sector de relaciones exteriores

Artículo 39. Requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción.

Modifíquese el artículo 5° de la Ley 43 de 1993, el cual quedará así:

**"Artículo 5°.** Requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción. Sólo se podrá expedir Carta de Naturaleza o Resolución de Inscripción:

A los extranjeros a que se refiere el literal a) del numeral 2 del artículo 96 de la Constitución Política que durante los cinco (5) años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado domiciliados en el país en forma continua y el extranjero titular de visa de residente. En el evento en que los mencionados extranjeros se encuentren casados, o sean compañeros permanentes de nacional colombiano, o tengan hijos colombianos, el término de domicilio continuo se reducirá a dos (2) años.

A los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento que durante el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud, hayan estado domiciliados en el país en forma continua, teniendo en cuenta el principio de reciprocidad mediante tratados internacionales vigentes.

Los hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad, la prueba de la nacionalidad es el registro civil de nacimiento sin exigencia del domicilio. Sin embargo, es necesario que los padres extranjeros acrediten a través de certificación de la misión diplomática de su país de origen que dicho país no concede la nacionalidad de los padres al niño por consanguinidad.

Parágrafo 1°. Las anteriores disposiciones se aplicarán sin perjuicio de lo que sobre el particular se establezca sobre nacionalidad en tratados internacionales en los que Colombia sea parte.

Parágrafo 2°. Para efectos de este artículo entiéndase que los extranjeros están domiciliados cuando el Gobierno Nacional les expide la respectiva Visa de Residente. Por lo tanto, los términos de domicilio se contarán a partir de la expedición de la citada visa.

Parágrafo 3°. De conformidad con lo señalado en el artículo 20 del Pacto de San José de Costa Rica, en la Convención de los Derechos del Niño y en el artículo 93 de la Constitución Política, los hijos de extranjeros nacidos en territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad, serán colombianos y no se les exigirá prueba de domicilio, y a fin de acreditar que ningún otro Estado les reconoce la nacionalidad se requerirá declaración de la Misión Diplomática o consular del estado de la nacionalidad de los padres.

## CAPITULO XV

Regulaciones, procedimientos y trámites del sector comunicaciones

Artículo 78. Deróguese el artículo 19 de la Ley 30 de 1986.

## DISPOSICIONES FINALES

Artículo 81. Ninguna denuncia o queja anónima podrá promover acción jurisdiccional, penal, disciplinaria, fiscal, o actuación de la autoridad administrativa competente (excepto cuando se acredite, por lo menos sumariamente la veracidad de los hechos denunciados) o cuando se refiera en concreto a hechos o personas claramente identificables.

### III. LA DEMANDA

El actor considera que los artículos 26, 28, 39, 78 y 81 (parcial) de la Ley 962 de 2005, infringen el artículo 158 de la Constitución Nacional. Sostiene el libelista que, las disposiciones acusadas no guardan la debida relación de conexidad con el tema general de la Ley, y no se dirigen a cumplir el propósito o finalidad de la misma. En consecuencia, encuentra que vulneran el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta.

A juicio del actor, "en el caso concreto de la Ley 962 de 2005, la materia se encuentra restringida a la **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**, como al efecto el autor de la iniciativa, Senador Germán Vargas Lleras, lo señala en la exposición de motivos del proyecto número 37 del Senado del año 2003[2]. En dicho escrito, el autor precisa los efectos que se esperan con el proyecto de Ley genéricamente denominado "antitrámites": son los de "erradicar los vicios estatales de la mordida, la corrupción rampante que se pasea por todo el estamento y la inoperancia del Estado frente al Ciudadano" (negrilla original).

En virtud de lo anterior, el demandante sostiene que todas las normas de la ley demandada deben referirse a la racionalización de trámites y procedimientos administrativos e indica que sólo pueden ser destinatarios de tales normas los servidores de la administración pública, las empresas de servicios públicos domiciliarios y los particulares que desempeñan funciones administrativas. En consecuencia, según sostiene el actor, toda norma que exceda dicha finalidad y objeto debe ser declarada inexecutable.

Después de hacer una exposición sobre los conceptos trámite y procedimiento y sobre los elementos que caracterizan el Principio de Unidad de Materia, la demanda expone los argumentos por los cuales, las normas acusadas deben ser retiradas del ordenamiento jurídico. Tales argumentos son presentados de la siguiente manera:

Para el demandante, el artículo 26 (numerales 1 y 2) de la Ley 962 de 2005, es inexecutable en su totalidad, por cuanto, "la posibilidad de cobrar por el suministro de un bien o servicio no depende de la expedición de una factura, cualquiera sea su forma o medio, sino de la prestación efectiva o potencial de dicho servicio o de la entrega o del consumo de un bien. Con esta disposición el legislador modifica las condiciones de ejercicio de un derecho sustancial, establece una modificación que deroga el régimen de los títulos valores regulados por las normas constitucionales, al tiempo que lo impone de manera indiscriminada a personas y entidades no incluidas dentro de los destinatarios de la norma."

Según el demandante, la Corte debe igualmente declarar la inexecutable del artículo 28 de la Ley objeto de impugnación, por cuanto, la conservación de libros y papeles de comercio no encuadra en la definición de "trámite" o "procedimiento", en la medida que, no constituye una acción positiva alguna frente a la administración; es simplemente una previsión probatoria, establecida por la Ley a favor del Estado, de los administrados comerciantes y en especial de los terceros (tengan estos la calidad de comerciantes o no).

Frente a esta situación, el accionante advierte que, "el comercio a pesar de su evidente interés social, no es un servicio público, por lo cual, incluir normas referidas a las obligaciones relacionadas con su ejercicio en la Ley, excede además, el alcance sustancial que le era posible desarrollar al legislador en la norma.

Adicionalmente, el actor indica que "el artículo censurado se dirige a los comerciantes en general y a otras personas que no lo son, pero que están legalmente obligadas a conservar dicha información, sin discriminación alguna, con lo cual se incluye a personas naturales y jurídicas que no son los destinatarios de la Ley, por no ser parte de la administración, prestar servicios públicos o ejercer funciones administrativas".

En concepto del demandante, el artículo 39 de la Ley 962 de 2005, es inexecutable, por cuanto "contiene regula y modifica las condiciones sustanciales –requisitos como tiempo de residencia, origen etc.- contenidas en la Ley 43 de 1993, para adquirir la nacionalidad colombiana por adopción.". Sobre este punto, la demanda señala que, dicha norma no se refiere al trámite o procedimiento que debe seguirse para ser nacional colombiano, ya que el artículo no contiene trámite alguno, "con lo cual se exceden los límites posibles de la norma "antitrámite" al versar sobre materias diferentes a las puramente instrumentales".

En criterio del libelista, el artículo 78 de la disposición acusada, es inconstitucional, por cuanto, "la derogatoria que contiene, implica fundamentalmente la modificación del régimen de uso de espectro electromagnético, concedido por el Estado a los particulares y de las obligaciones que se derivan de la producción, comercialización y uso de sustancias que aun cuando no son ilegales, pueden afectar la salud por su uso o consumo". Sobre este punto, agrega que, con dicha norma se sustrae del control del Estado, la difusión publicitaria, de sustancias como el tabaco y el alcohol, que pueden afectar gravemente la salud de la población.

Finalmente, para el demandante la expresión acción jurisdiccional, penal, disciplinaria, fiscal, contenida en el artículo 81 de la Ley 962 de 2005, "constituye una evidente extralimitación del alcance de la Ley, por cuanto no se trata de regular trámites o procedimientos administrativos, ya que se adueña de una competencia no prevista por el alcance de la Ley para modificar los procedimientos jurisdiccionales, (civiles, administrativos, laborales, penales, etc.) disciplinarios y fiscales, así como, competencias de entidades del Estado que no pertenecen a la administración". En consecuencia, encuentra que dicha disposición debe ser declarada inexecutable. Adicionalmente, señala que debe ser objeto de estudio por parte de esta Corporación, si esta norma debe ser expedida a través de una ley estatutaria, pues afecta derechos fundamentales consagrados en la Carta, como el libre acceso a la administración de justicia.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio

La Superintendencia de Industria y Comercio, intervino para solicitar la declaratoria de exequibilidad del artículo 28 de la Ley 962 de 2005.

En su criterio, la norma acusada deroga tácitamente el artículo 60 del Código de Comercio, el artículo 134 del Decreto 2649 de 1993 y los artículos 2 y 3 del Decreto 2620 de 1993, modificando en varios sentidos el procedimiento para la destrucción de los libros del comerciante. Uno de los trámites modificados por dicha norma era el que debía surtirse ante la Cámara de Comercio donde fueron registrados los libros de comercio. Al suprimirse este trámite, la norma demandada satisface el principio de unidad de materia.

Al respecto indica que el artículo cuestionado establece: i) La obligación de conservar los libros y papeles del comerciante solamente por el término de diez (10) años, contados a partir del último asiento, documento o comprobante; ii) La posibilidad de que tal conservación se realice en papel o en cualquier medio técnico, magnético o electrónico que garantice su reproducción

exacta; y iii) Elimina el procedimiento de reproducción y destrucción de los libros y papeles que, bajo normas anteriores, se realizaba ante un funcionario de la cámara de comercio. Con ello, el legislador intentó suprimir y simplificar trámites innecesarios que dificultaban la actividad del comerciante.

En este sentido, recuerda que en las respectivas exposiciones de motivos (Segundo debate Cámara y Primero Senado) de la Ley 962 de 2005 se indica expresamente:

"En aras de racionalizar y suprimir una serie de trámites innecesarios, se ha realizado por parte de los ponentes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes un trabajo juicioso y dispendioso de revisión de cada tema, el cual tiene como resultado el proyecto de ley que hoy se somete a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes, en su segundo debate en donde se pretende darle al ciudadano un marco normativo, sencillo, claro y confiable. (...)

"Del capítulo inicial, en el que se reglamentan las disposiciones comunes, quiero resaltar la importancia de la consagración de los principios a que deberán someterse todas las actuaciones administrativas que adelanten no solo las entidades estatales, sino también aquellos particulares que desempeñan función administrativa o presten un servicio público. Igualmente, se destaca la incorporación de una serie de disposiciones que permiten acompasar los procedimientos administrativos con el desarrollo tecnológico actual, en consonancia con lo previsto en la ley 527 de 1999. (...)"[3] (Subrayado fuera de texto).

En criterio de la Superintendencia, los apartes antes citados de la exposición de motivos de la Ley 962 de 2005 demuestran que la intención del legislador en la expedición de la citada ley fue la de concretar los postulados constitucionales de eficiencia y eficacia, a través de la racionalización y reducción de trámites y procedimientos administrativos del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas.

Así las cosas, considera que el artículo 28 estudiado no hizo otra cosa que cumplir con la finalidad expresamente asignada por el legislador a la Ley 962 de 2005. En efecto, considera que por virtud de lo señalado en el artículo 28, fueron suprimidas las siguientes cargas para los comerciantes - y para quienes tienen la obligación de conservar sus libros y papeles -, y por consiguiente, los trámites que, en relación con ellas, debían surtirse o acreditarse ante la administración pública o las cámaras de comercio:

- 1) La de conservar los libros y papeles por más de diez (10) años, al unificar tal período y fijarlo en diez (10) años para todos los obligados a conservar esta información,
- 2) La de conservar en papel los libros y documentos de comercio, al permitirse la utilización de cualquier medio técnico idóneo y,
- 3) La de realizar la verificación de la exactitud de la reproducción de la copia y la consiguiente destrucción ante un funcionario designado por la cámara de comercio en la que se encuentren registrados los libros y papeles.

En este orden de ideas, el término y la forma de conservación de los libros y papeles y el procedimiento de reproducción y destrucción de documentos previsto en el artículo 60 del Código de Comercio[4], así como las disposiciones contenidas en los artículos 134 del Decreto 2649 de [5] y en los artículos 2 y 3 del Decreto 2620 de 1993, quedaron derogados por virtud de lo señalado en el artículo 28 de la Ley 962 de 2005.

Resulta claro, entonces, que fueron suprimidos procedimientos que debían adelantar los comerciantes ante particulares que ejercen funciones públicas, como son las cámaras de comercio, cumpliendo a cabalidad con el objetivo y el enunciado de la Ley 962 de 2005. En efecto, a partir de la expedición de esta ley, los comerciantes no tendrán que contar con un funcionario de la cámara de comercio de su domicilio para verificar la exactitud de la reproducción en medio técnico, magnético o electrónico de sus libros y papeles y los jefes de registro mercantil no están obligados a certificar tal exactitud, como tampoco a suscribir un acta de destrucción.

Valga señalar además que la norma demandada también cumple la misión de actualizar y armonizar la legislación, en tanto desarrolla la Ley 527 de 1999. En efecto, en caso de que se utilice un medio electrónico para la conservación de los documentos del comerciante, se considera que éste es idóneo en tanto reúna los requisitos establecidos en el artículo 12 de la Ley 527 de 1999, con lo cual deviene innecesaria la conservación física (en papel) de los libros y papeles del comerciante. En este evento, una vez se garantice la reproducción exacta de los libros y papeles, a través del citado medio electrónico, el comerciante está en posibilidad de destruir los soportes físicos (en papel) de tales documentos, encontrándose obligado, únicamente, a conservarlos por un período de diez (10) años en el medio electrónico en el que se hubieren reproducido.[6]

En razón a lo expuesto, considera la Superintendencia que los argumentos del demandante no son de recibo. En efecto, en cuanto a la "Racionalización" señala que al eliminar el trámite mencionado ante las cámaras de comercio y al unificar y reducir - esto último en ciertos casos - el término durante el cual se deben conservar los papeles y libros contables, se "reduce, limita o simplifica" la obligación de quienes deben llevar estos documentos. Esto, por una parte, frente a las autoridades administrativas que están facultadas para exigir su exhibición durante todo el tiempo que la ley lo ordene, y por otra, frente a las cámaras de comercio, particulares que ejercen funciones públicas, ante quienes anteriormente debía surtir el procedimiento mencionado.

Por otra parte, el hecho de que se permita al comerciante realizar la conservación, a su elección, en cualquier medio, sea en papel o en otro medio técnico, magnético o electrónico que garantice su reproducción exacta, también cumple claramente con el objetivo de racionalizar una obligación de los particulares, exigible por la administración, al permitirles utilizar medios distintos al papel para tal conservación. Obligación cuya materialización se concreta al momento en que las autoridades administrativas facultadas para ello, exijan la exhibición de tales documentos y sus soportes.

En conexión con lo anterior, indica que los tres efectos prácticos derivados del artículo 28 de la Ley 962 de 2005, se concretan en que, de tres formas distintas, se evita poner en marcha el aparato estatal para cumplir con la obligación del comerciante - y de los no comerciantes - de conservar los libros y papeles de comercio, así:

- a) La administración tiene un límite de tiempo durante el cual puede exigir la exhibición de tales documentos, lo cual, a su vez, es correlativo a la obligación de conservación mencionada.
- b) La administración no puede exigir que tal conservación - se reitera, lo cual es una obligación de los particulares - se realice necesariamente en papel, debiendo aceptar la utilización de otros medios que para muchos resultan más prácticos y menos engorrosos.
- c) Las cámaras de comercio, como particulares que ejercen funciones públicas no están

facultadas en adelante para intervenir en el procedimiento de reproducción y destrucción de documentos, correlativo a la obligación de quien destruye los libros y papeles de reproducir de manera exacta tales documentos para su conservación.

En cuanto a los "Destinatarios de la norma", la Superintendencia encuentra que, en efecto, la Ley 962 de 2005, en su artículo 2, establece que la misma se aplicará a "los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa. Se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente." (Subrayado fuera de texto).

A este respecto señala que, por virtud del artículo 28 de la Ley 962 de 2005, la administración pública no puede exigir, por una parte, la conservación de libros y documentos por un término superior a diez años, y, por otra, tampoco puede exigir que su conservación se lleve necesariamente en papel. Obligaciones ambas exigibles por las autoridades administrativas, las cuales se simplifican. Adicionalmente, indica que los efectos de la disposición contenida en el artículo 28 de la Ley 962 recaen directamente sobre procedimientos que los particulares debían adelantar ante las cámaras de comercio, esto es, ante particulares que desempeñan funciones administrativas, en lo relativo a tales funciones.

En virtud de todo lo anterior, la Superintendencia concluye que el artículo 28 se ajusta completamente a la materia y finalidad regulada por la Ley 962 de 2005. Al respecto recuerda que esta Ley buscó "racionalizar y suprimir una serie de trámites innecesarios" y plantear "disposiciones tendientes a implantar soluciones de tecnología en la administración y reafirmar la aplicación del principio de buena fe.". En su criterio, los efectos prácticos de la norma en manera alguna vulneran el ejercicio de derechos sustanciales, de orden constitucional o legal. Por el contrario, por cuanto el fin último obtenido con ellos es la simplificación de las obligaciones de conservación y reproducción de libros y documentos, a cargo de los particulares, así como de los procedimientos que éstos deben adelantar ante las cámaras de comercio para tal reproducción y la destrucción de los mismos, la norma demandada atiende directamente al principio de la buena fe, consagrado en la Constitución Política y a los principios de economía, celeridad y eficacia, contenidos en el Código Contencioso Administrativo. Así mismo, señala que el artículo 28 de la Ley 962 de 2005 no contempla el cumplimiento de obligaciones diferentes a las previstas en la ley. Por el contrario, se reitera, simplifica obligaciones y suprime procedimientos antes existentes. En este sentido reitera que la norma regula asuntos de competencia de la administración pública y de particulares que ejercen funciones públicas.

Conforme a lo expuesto, considera que el artículo 28 de la Ley 962 de 2005 no contraviene el artículo 158 de la Constitución Política, puesto que guarda plena relación con la materia regulada por dicha Ley. En este sentido reitera que la norma demandada apareja la simplificación de la obligación de conservación y reproducción de los libros y documentos, obligación que se materializa frente a la administración pública facultada para exigir su exhibición durante el tiempo y de la manera en que la ley ordene, así como a la racionalización de procedimientos adelantados ante las cámaras de comercio y relacionados con la función pública por éstas ejercida.

Por lo anterior, la Superintendencia solicita a la Corte declarar exequible el artículo 28 de la Ley 962 de 2005 en tanto su contenido no contraviene las normas superiores alegadas por el demandante como violadas.

## 2. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores intervino en el presente proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad del artículo 39 de la Ley 962 del 2005.

En su concepto, el artículo 39 establece nuevos requisitos para acceder a la nacionalidad. En consecuencia, dado que estos requisitos solo pueden ser definidos por Ley, era el Congreso y no el ejecutivo el encargado de expedirla. Al respecto afirma que es totalmente privativo del Congreso la modificación sustancial de cualquier ley ó su derogatoria y que con el ejercicio de esta facultad no asalta la competencia de regulación administrativa asignada al ejecutivo.

Adicionalmente, señala que "no se puede confundir ni tener ambigüedades de ninguna naturaleza con relación al artículo 39 de la ley antitrámite "acerca de si un requisito o varios requisitos implican un trámite o si para la iniciación de dicho trámite es ineludible el cumplimiento de unos requisitos". En efecto, eso es lo que acontece en el presente asunto, si el extranjero que solicita la nacionalidad colombiana no cumple con el requisito exigido por la ley, no hay lugar a trámite alguno ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y, si el trámite no se surte es por falta del requisito legal.". En este sentido afirma que todo trámite implica el cumplimiento de unos requisitos, sin los cuales no se logra el cometido propuesto y todo requisito exigido implica necesariamente un trámite.

En tercer lugar, señala que "no hay que pasar desapercibido, que la acusación del accionante es contra el numeral 1.4 del artículo 39 de la Ley 962 del 2005 que no existe como tal, dentro del texto de la ley antitrámite. Esto significa, la total inocuidad de la solicitud de inexecutable de una norma inexistente.". Por lo anterior, solicita a la Corte se abstenga de estudiar y analizar una norma que por sustracción de materia no está consagrada en la Ley 962 del 2005.

Ahora bien, sobre la virtual violación del artículo 158 de la Constitución, la interviniente indica lo siguiente: "el accionante no estableció la inexistencia de una total y unívoca unidad de materia en el contexto de la Ley, ya que ha sufrido un daltonismo legal al confundir los trámites insertos con las materias que son objeto de la regulación de los procedimientos de varias entidades del Estado. Por qué?. Si bien es cierto en la Ley 962 del 2005 se establece una relación de trámites administrativos diferentes a saber: sobre la reserva legal de permisos, sobre trámites autorizados por la ley, sobre información y publicidad, sobre fortalecimiento tecnológico, sobre facturas electrónicas, sobre la racionalización de la conservación y libros de comercio, sobre los requisitos para obtener la nacionalidad colombiana, entre otros, eso en manera alguna está indicando que haya diversidad de materia ya que estos eventos relacionados están integrados en la ley en forma conexa y se refieren taxativamente a procedimientos o trámites propios de la administración para cada uno de ellos. No se puede hacer referencia a que la ley está afectada por falta de unidad de materia por referirse a distintos procedimientos legales cuando estos constituyen una conexidad totalizante para establecer la unidad material y conceptual de la ley antitrámite respecto al único tema de la misma: "trámites y procedimientos".".

Por las razones expuestas, el Ministerio solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 39 de la Ley 962 del 2005 por medio del cual se modificó el artículo 5 de la Ley 43 de 1993.

## 3. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

A través de apoderado especial, el Departamento Administrativo de la Función Pública intervino en el presente proceso para solicitar la exequibilidad de los artículos 26, 28, 39, 78 y 81 de la Ley

962 de 2005.

El interviniente comienza su concepto realizando algunas precisiones sobre el concepto de "unidad de materia". Al respecto indica que en la sentencia C-120 de 2006, la Corte Constitucional indicó que un control rígido referido al principio de unidad de materia desconocería la "vocación democrática del Congreso". Considera que lo primero que es necesario determinar para hacer el control constitucional del cual se habla es el "núcleo temático" de ley de la cual hace parte la norma demandada. Para ello se debe apelar a distintos elementos, como (1) la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; (2) el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; (3) las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; (4) la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; (5) su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma realmente es desarrollo de la materia de la ley de que hace parte. Afirma adicionalmente, que la Corte ha encontrado que dicha unidad de materia solo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica ente los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma. (Sentencia C-352 de 1998). Indica que según la jurisprudencia "lo que la Constitución prohíbe es que "no se relacionen" los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y recuerda que al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecuencial ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley".

En criterio del Departamento Administrativo de la Función Pública, el núcleo rector de la Ley 962 de 2005 es la 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, con el objeto de facilitar la actividad de las personas frente a la Administración Pública y para lograr un adecuado cumplimiento de los fines del Estado conforme a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia. Para ello busca reducir en tiempo y número de los trámites y procedimientos que se adelantan, de manera que ellos se lleven a cabo en forma más ágil y menos compleja.

Indica que este núcleo temático se expresa en la fijación de medidas claras para conceder los términos más perentorios a la administración pública con el fin de asegurar la eficacia en los trámites que los particulares adelanten ante la administración y los particulares que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos. Señala que bajo esta perspectiva, habrán de analizarse los argumentos de inexecutable expuestos por el actor para determinar si los preceptos acusados de la Ley 962 de 2005 guardan una conexidad causal, temática, sistemática, teleológica o consecuencial con dicho núcleo temático y, en consecuencia, se encuentran ajustados a nuestra Carta Política.

En cuanto al artículo 26 de la Ley 962 de 2005, que establece la posibilidad de utilizar la factura electrónica, el interviniente indica que no existe evidencia de que dicho precepto quebrante o pueda quebrantar el principio de la unidad temática consagrado en el artículo 158 Superior, ni

tampoco que su contenido temático entre en conflicto con el régimen legal de los títulos valores previsto en el código de comercio. Considera a este respecto que la norma acusada se contrae a facilitar algunas operaciones comerciales a través de sistemas tecnológicos que son comunes a las entidades públicas y privadas y a la comunidad en general, sujetas a una serie de requisitos de acreditación y aceptación previa por parte de los usuarios y consumidores de bienes y servicios. Adicionalmente, recuerda que en Colombia existen algunas disposiciones que permiten la expedición y uso de las facturas electrónicas, como por ejemplo la Ley 223 de 1995 y los Decretos 1165 y 1094 de 1996, con las mismas características y ritualidades que para este tipo de instrumentos se exigen de manera documental.

En cuanto al artículo 28 de la Ley 962 de 2005, relativo a la conservación documental de libros y papeles de comercio o en medios tecnológicos que garanticen su reproducción, señala que lejos de ser contrario al núcleo temático de la Ley 962 de 2005, facilita la actividad de los comerciantes y otras personas frente a la administración pública, en orden a lograr un adecuado cumplimiento de los fines del Estado, consultando los principios de celeridad, eficiencia y eficacia.

En cuanto al artículo 39 de la Ley 962 de 2005, referente a los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción, señala el interviniente: "no se vislumbra como un Estado social de derecho, como el colombiano, fundado en el respeto a la dignidad humana y comprometido con las garantías de los derechos fundamentales de los nacionales y extranjeros, pueda considerar extraño al núcleo rector de la Ley 962 de 2005 que se racionalicen los trámites y procedimientos administrativos para que los extranjeros que quieran naturalizarse, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos, puedan hacerlo, sin trabas adicionales innecesarias, más aún cuando la calidad de colombiano enaltece y dignifica a todos los miembros de la comunidad nacional.". En este sentido señala que el procedimiento administrativo para obtener la carta de naturaleza o resolución de inscripción por adopción comporta el cumplimiento de una serie de actos separables, pero relacionados, con miras a obtener la nacionalidad colombiana. En este sentido, debe señalarse que el acto administrativo de reconocimiento de dicha condición no puede confundirse, de ninguna manera, con el trámite mismo, que debe consultar postulados de eficiencia y eficacia administrativa, tal como lo pretende el precepto acusado.

Considera que la expresión "acción jurisdiccional, penal, disciplinaria, fiscal", contenida en el artículo 81 de la Ley 962 de 2005, no modifica las disposiciones existentes sobre competencia para conocer de acciones jurisdiccionales, penales, disciplinarias y fiscales ni constituye una prohibición de carácter absoluto. Encuentra que la norma cuestionada, al evitar que se promuevan un sinnúmero de actuaciones por parte de los ciudadanos, se ajusta al espíritu de la Ley 962 de 2005, en cuanto pretende a través de la racionalización y reducción de trámites y procedimientos administrativos del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas, dar cumplimiento a los principios de moralidad, transparencia, eficacia y eficiencia administrativa, por todo lo cual mal puede aducirse vulneración del principio de unidad de materia.

Finalmente, en defensa de la constitucionalidad de las normas acusadas, el interviniente trae a colación "el principio jurisprudencial, expuesto en reiteradas oportunidades por la Corte Constitucional, según el cual cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria."

Conforme a lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional desestimar los cargos presentados

contra los artículos 26, 28, 39, 78 y 81 de la Ley 962 de 2005.

#### 4. Intervención de la Cámara de Comercio de Bogotá

En la primera parte de su intervención, los representantes de la Cámara de Comercio de Bogotá se refieren a la exequibilidad del artículo 1° de la Ley demandada. Sin embargo, dado que la Corte rechazó la demanda contra este artículo se prescindirá en los antecedentes del respectivo alegato.

En segundo lugar, la Cámara solicita la declaratoria de exequibilidad del artículo 26 de la Ley 962 de 2005. Para ello, comienza por explicar los antecedentes normativos de la factura electrónica para luego explicar las características del régimen actual. En cuanto a los antecedentes, recuerda que en Colombia antes de la expedición de la ley demandada existían una serie de disposiciones legales que permitían la generación y uso de facturas electrónicas con los mismos efectos de una factura en papel. La Ley 223 de 1995 en su artículo 37 estableció la viabilidad en la utilización de facturas creadas, generadas, remitidas y aceptadas vía mensaje de datos. El Decreto 1094 de 1996 y el decreto reglamentario 1165 de 1996 desarrollaron el tema, permitiendo que este tipo de documentos tuvieran una utilidad práctica en el escenario del comercio electrónico. Al efecto, recuerda que el artículo 1 del Decreto 1094 de 1996 definió la factura Electrónica como: " "(..) el documento computacional que soporta una transacción de venta de bienes o prestación de servicios, transferido bajo un lenguaje estándar universal denominado Edifact de un computador a otro ". Este sistema presentaba las siguientes características: Solamente era válido como documento equivalente a las facturas físicas de venta si se transmitía en una red de valor agregado; Aplicaba para la factura de venta que no equivale a la factura cambiaria de compraventa; Se debía utilizar el buzón electrónico (aunque resulte cuestionable su uso pues la red de valor agregado genera su contenido y se mantiene actualizado); Servía de soporte fiscal a las transacciones.

Señala el interviniente que en la actualidad, - Ley 962 de 2005 - la Factura Electrónica persigue que se supriman los costes de emisión, distribución y conservación de la factura en papel, con la consecuente reducción de tiempo, costos y espacio. Así mismo señala que lo que realmente aporta valor - dentro de un esquema de Facturación electrónica-, es la integración automática de las facturas con los sistemas informáticos de las empresas (emisoras/receptoras) así como el establecimiento de un nuevo canal de interacción entre socios de negocios. Estas circunstancias posibilitan la desmaterialización total de la factura, mientras que al mismo tiempo habilitan más y mejores mecanismos para desarrollar relaciones de negocios más eficientes y productivas.

Al decir la norma vigente (artículo 26 de la Ley 962) que para todos los efectos legales se pueden expedir, aceptar y archivar facturas electrónicas, está significando que para dar soporte a obligaciones cambiarias se pueden utilizar ese tipo de facturas, o lo que es lo mismo, que las mismas pueden tomar la forma de títulos valores electrónicos. Señala la disposición en comento que tales facturas deben reunir todos los requisitos legales, requisitos que deben ser los establecidos en la Ley 527 de 1999, además de los consagrados por el Código de Comercio para los títulos valores, cuando se pretenda que las facturas electrónicas se tengan por dichos instrumentos. Así mismo recalca la norma la necesidad de que la tecnología utilizada garantice la autenticidad e integridad de la información de la factura, desde el momento de su expedición durante el tiempo de su conservación. No obstante lo anterior, la ley sujeta el cobro de servicios con fundamento en una factura electrónica, al consentimiento expreso y por escrito del consumidor del bien o servicio.

En ese orden de ideas, el interviniente considera que el sistema vigente tiene las siguientes características:

? Se establece la posibilidad de expedir factura electrónica y se le otorga plena validez, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales y se garantice su autenticidad, integridad y conservación, existiendo plena neutralidad tecnológica y no solamente la aplicación de EDIFACT;

? Adicionalmente, se autoriza para cobrar servicios a través de estas facturas siempre y cuando el usuario o consumidor manifieste su consentimiento en forma expresa y conste por escrito;

? La aplicación de esta disposición requiere la expedición de Decreto Reglamentario que adecúe las condiciones y controles necesarios para la validez de dicha factura, el cual se encuentra en proceso de elaboración por las áreas competentes de la entidad (DIAN).`

Una vez el interviniente ha mencionado las características del régimen actual, se centra en demostrar que en Colombia es posible la existencia del título valor electrónico una de cuyas modalidades es la factura electrónica. Adicionalmente, considera que el funcionamiento fiscal de una factura electrónica - en los términos de la Ley 962 - siempre que se garantice la integridad y la conservación de su contenido, es equivalente al de una factura en papel. En consecuencia, considera que el artículo 26 de la Ley 962 debe ser declarado constitucional, pues lo que persigue es la simplificación de trámites y procedimientos.

En tercer lugar, la Cámara de Comercio solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley 962 de 2005 por violación del principio de unidad de materia.

A su juicio, la Ley 962, según su propio título, dicta "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.". Indica que en el primer inciso del artículo 1 de la Ley se precisa, en los siguientes términos, el objeto de la Ley:

"Objeto y principios rectores.- La presente Ley tiene por objeto 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 establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política. (...) "

Ahora bien, el interviniente, recuerda la doctrina sentada por la Corte Constitucional en sentencia C-309/02 sobre el principio de unidad de materia, según la cual: "el Congreso vulnerará el principio constitucional sobre unidad de materia `cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de la legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.' (Ibidem) "

En este sentido considera que la modificación de los plazos de conservación documental no es un asunto que se encuentre directamente relacionado con el título de la Ley ni con la precisión que ella misma ha hecho de su objeto. Por esta razón considera que el cargo está llamado a prosperar.

Señala que contra este argumento podría alegarse que el contenido del artículo 28 se relaciona con otros elementos de la Ley que pueden encontrarse en su exposición de motivos, el contenido de los debates, las modificaciones de los textos durante el trámite legislativo y otros elementos de juicio. Sin embargo, considera que estos criterios tienen una eficacia limitada, especialmente

cuando la misma Ley ha precisado en su articulado cuál es su campo de aplicación, como sucede en el caso presente. Señala que podría suceder que una norma se hubiera incluido en el proyecto original, que hubiera sido considerada en todos los debates de las comisiones y de las plenarias, que la exposición de motivos se refiera a ella y que el Congreso la haya adoptado como legislación permanente, y no obstante todo lo anterior, puede haberse incumplido el principio de la unidad de materia. Con lo anterior quiere ponerse de presente que, tal y como se sigue de la jurisprudencia, los criterios reseñados no tienen carácter absoluto, sino que requieren ser valorados conjuntamente con el título de la Ley y con las normas que en ella misma tengan por objeto la delimitación del espectro objetivo de materias a regular.

Siguiendo esta argumentación, encuentra que la Ley 962 no podía alterar la regulación de los plazos y de los medios de conservación documental, en cuanto esas materias no se refieren directamente a ningún trámite que deba adelantarse ante la administración pública, ante particulares que ejerzan funciones públicas o que presten servicios públicos. Por estas razones considera que el artículo 28 excede el núcleo temático prefijado por la propia Ley 962.

En este sentido, el interviniente alega que la Ley 962 no eliminó la competencia de las cámaras de comercio en lo relativo a la destrucción de los archivos del comerciante. Indica que este es un asunto que guarda relación con el cargo, en la medida en que si se entiende que no se ha eliminado esa competencia ni la necesidad de la intervención de las cámaras de comercio en esas diligencias de destrucción, se podrá vislumbrar que el único efecto normativo del artículo demandado se refiere a la modificación de los plazos de conservación. Por ello entiende que la norma ha sido expedida en contravención a los artículos 158 y 169 superiores. Al respecto, recuerda que ni en el artículo 60 del Código de Comercio ni en el 28 de la Ley 962 se ha establecido como necesaria la intervención de las cámaras de comercio vencido el plazo máximo de conservación. En efecto, el comerciante puede no requerir la intervención de la cámara para certificar la correspondencia entre el documento original y la copia del mismo que será conservada, precisamente porque esa función sólo se cumple cuando la destrucción va a tener lugar con anterioridad al vencimiento del plazo máximo de conservación.

Concluye la intervención señalando que el no haber incluido en la nueva ley la previsión de que la exactitud sería verificada por la cámara de comercio no equivale a la eliminación implícita de esta función, especialmente porque sólo con el concurso de esta entidad es posible cumplir la exigencia de exactitud y porque no es este un caso de derogación por regulación integral. Si fuera cierto el planteamiento contrario, habría que asumir que siempre que se modifiquen algunos aspectos relacionados con una materia y no se incluyan otros que sí estaban regulados en la ley preexistente, ellos quedan tácitamente derogados, lo cual sería tanto como negar la posibilidad de que se presentara una derogatoria parcial.

Finalmente, con el objeto de dar cumplimiento al artículo 13 del Decreto 2067/91, la Cámara informa a la Corte que:

(a) La Cámara de Comercio de Bogotá es accionista de la sociedad de certificación digital denominada Certicámara S.A. En consecuencia, esta entidad tiene un interés indirecto en la exequibilidad del artículo 26 de la Ley 962 relacionado con la factura electrónica, en la medida en que las exigencias de autenticidad e integridad contenidas en él serían susceptibles de ser cumplidas a través de los certificados digitales que esta sociedad expide.

(b) La Cámara de Comercio de Bogotá es titular de la competencia señalada en el artículo 60 del C.Co. Tiene interés directo en la determinación de si el artículo 28 es constitucional o no. La

decisión sobre la constitucionalidad de esta norma incide adicionalmente en la regulación aplicable al deber de conservación de documentos y al régimen de su destrucción, que son aspectos relacionados íntimamente con los intereses generales del comercio que las cámaras deben defender, a la luz del artículo 86 del Código de Comercio.

(c) Dicha entidad no tiene interés alguno relacionado con la exequibilidad o inexecuibilidad de los acápites del artículo primero que han sido demandados.

## 5. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el presente proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas. En su criterio, las normas demandadas no violan el principio de unidad de materia, pues la unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática o teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma. En este sentido, recuerda que la Corte ha señalado que la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y anular el principio democrático. En consecuencia, sólo una interpretación razonable y proporcionada permitirá descubrir si entre la norma acusada y la ley existe la conexidad temática mencionada.

En desarrollo de la anterior doctrina, el interviniente procede a estudiar el contenido temático de la Ley 962 de 2005 teniendo en cuenta la exposición de motivos, el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras y las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos. Posteriormente estudia el alcance de cada una de las disposiciones demandadas y su relación de conexidad con la materia de la Ley. Procede la Corte a resumir el contenido del concepto en el mismo orden en el cual este se presenta:

Resumen de los antecedentes legislativos: exposición de motivos y debate en Cámara y Senado.

El proyecto de ley No. 037 de 2003 Cámara, se describía como una ley "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 ". En este proyecto se estableció que la ley "tiene por objeto la renovación y modernización de la función pública, la racionalización de trámites y procedimientos administrativos para facilitar la actividad de las personas frente a la Administración Pública y para lograr la eficiencia, un adecuado cumplimiento de los fines del Estado conforme a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia. (...)".

Además, se indicó en el artículo 2° que "se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración pública, se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente". Al respecto el proyecto aclaraba que "para efectos de esta ley, se entiende por "Administración Pública" la actividad administrativa de las entidades y organismos públicos de las ramas y órganos del poder público, orientada a cumplir los fines sociales y esenciales del Estado, en todos sus órdenes y niveles, así como la de los particulares que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos. "

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley 037 "busca racionalizar trámites y procedimientos administrativos en los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos."

En el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de

Representantes ([7]), al proyecto de ley número 014 de 2003 Cámara acumulado con el proyecto de ley número 037 de 2003 Cámara, se establece lo siguiente:

"Artículo 1 °. Objeto. La presente ley tiene por objeto la renovación y modernización de la función pública, la racionalización de trámites y procedimientos administrativos para facilitar la actividad de las personas frente a la Administración Pública y para lograr un adecuado cumplimiento de los fines del Estado conforme a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia y a los siguientes preceptos: (...). "

"Artículo 2 °. Ámbito de aplicación. Esta ley se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente.

Para efectos de esta ley, se entiende por "Administración Pública" la actividad administrativa de las entidades y organismos públicos de las ramas y órganos del poder público, orientada a cumplir los fines sociales y esenciales del Estado, en todos sus órdenes y niveles, así como la de los particulares que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos. "

En la ponencia para segundo debate en Cámara ([8]), los ponentes indican que el objeto del proyecto de ley era el de "darle al ciudadano un marco normativo sencillo, claro y confiable. Además de la supresión de trámites, se persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento, buscando de paso la reducción del gasto público y la recuperación de la imagen de la Administración frente al ciudadano, reduciendo los costos a cargo del usuario e implantando un catálogo básico de principios y derechos que le asisten en las relaciones con la Administración. "

A su turno, respecto del ámbito de aplicación de la ley, la ponencia indica que "cubija a todas las entidades públicas en los niveles centrales, descentralizados, nacional y territorial, modificando una gran cantidad de sistemas administrativos, así como una multiplicidad de procedimientos en las instituciones, que son coherentes con los propósitos aquí plasmados y que recogen o retoman propuestas enunciadas en anteriores (...) oportunidades".

No obstante lo anterior, en la ponencia se introducen modificaciones al artículo 1 ° del texto originalmente presentado, aduciendo como justificación que "El objeto del proyecto se modifica en su totalidad con el fin de fortalecer los principios rectores de la actuación estatal en la materia, de tal forma que se establezca un marco que en desarrollo de los mandatos constitucionales, clarifique la fuente jurídica para la consagración de trámites y requisitos, establezca un sistema de autocontrol de la Administración Pública para la implementación de los mismos, propicie un sistema de información pública de los mismos e incentive la utilización de medios tecnológicos para facilitar su cumplimiento. Solo así será posible instrumentar una verdadera política pública de racionalización, estandarización y automatización de trámites que le permita a la Administración Pública cumplir sus fines esenciales sin ocasionar trabas injustificadas a las personas. " En tales condiciones, se propone el siguiente texto:

"Artículo lo. Objeto y principios rectores. La presente ley tiene por objeto 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 establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política. En tal virtud, serán de obligatoria observancia los siguientes principios como rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, a fin de

evitar exigencias injustificadas a los administrados:

1. Reserva legal de permisos, licencias o requisitos. Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. En tales casos las autoridades públicas no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias; ni tampoco podrán solicitar la presentación de documentos de competencia de otras autoridades.

Las autoridades públicas no podrán establecer trámites, requisitos o permisos para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, salvo que se encuentren expresamente autorizados por la ley; ni tampoco podrán solicitar la presentación de documentos de competencia de otras autoridades. (...)

4. Fortalecimiento tecnológico. Con el fin de articular la actuación de la Administración Pública y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados, se incentivará el uso de medios tecnológicos integrados, para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, orientará el apoyo técnico requerido por las entidades y organismos de la Administración Pública. "

En la ponencia para primer debate en Senado ([9]), los ponentes indican que "es claro que el proyecto que se somete a consideración constituye una eficaz herramienta de lucha contra la corrupción, complementaria a las disposiciones contenidas en las Leyes 190 de 1995 (Estatuto Anticorrupción) y 489 de 1998 (normas sobre organización y funcionamiento de entidades del orden nacional), así como un instrumento de vital importancia dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública."

Con fundamento en lo anterior, los ponentes solicitan se de primer debate en el Senado al proyecto de ley junto con el pliego de modificaciones que anexan al informe, en el cual introducen solo algunas modificaciones a los artículos 1° y 2° sobre objeto y ámbito de la ley, pero no de manera sustancial, sino precisando algunos términos, así:

"Artículo 1°. Objeto y principios rectores. La presente ley tiene por objeto facilitar las relaciones de los administrados con la Administración Pública y con los particulares que ejercen función administrativa, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ellos para el ejercicio de actividades, derechos o el cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los preceptos establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política. En tal virtud, serán de obligatoria observancia los siguientes principios como rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, a fin de evitar exigencias injustificadas a los administrados.

1. Reserva legal de permisos, licencias o requisitos. Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse los trámites y las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. En tales casos, los organismos y entidades de la Administración Pública así como los particulares que ejercen función administrativa no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias adicionales para su ejercicio. De igual manera, queda prohibida la solicitud de documentos que reposen o deban reposar en los archivos de la entidad. (...)

4. Fortalecimiento tecnológico. Con el fin de articular la actuación de la Administración Pública

y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados, se incentivará el uso de medios tecnológicos integrados, para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, suministrará el apoyo técnico requerido por las entidades y organismos de la Administración Pública.

"Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Esta ley se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa. Se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente.

Para efectos de esta ley, se entiende por "Administración Pública", la definición contenida en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998. "

En la ponencia para segundo debate en Senado ([10]), los ponentes señalan que el objeto del proyecto de ley es establecer un cuerpo normativo que permita racionalizar los trámites y procedimientos que adelantan los administrados ante las diferentes entidades estatales, así como frente a aquellos particulares que desempeñan funciones administrativas. Y concluyen señalando, lo siguiente:

" Lo anterior, bajo el entendido que la simplificación de trámites innecesarios facilita la relación de la Administración Pública con los ciudadanos, propiciando que la misma sea transparente y eficiente, de tal forma que los objetivos estatales puedan cumplirse sin ocasionar desgastes injustificados a los particulares y con una eficiente canalización de los recursos públicos. La excesiva burocratización y tramitomanía que ha caracterizado al país ha demostrado que mientras más complejo, costoso y dispendioso resulta la realización de trámites y el cumplimiento de las obligaciones frente al Estado, se presentan mayores posibilidades de prácticas corruptas y se erosiona la credibilidad en la Administración Pública. "

El texto definitivo del proyecto de ley aprobado en Plenaria del Senado[11], acogió la propuesta del informe de ponencia, en iguales términos a los indicados, en cuanto al 1° y 2° artículos del proyecto de ley, sobre objeto y ámbito de aplicación de la ley.

Acta de conciliación y enmiendas al informe de conciliación

En el informe de conciliación al proyecto de ley 238 de 2005 Senado ([12]), los integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, sometieron a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto conciliado del proyecto de ley, dirimiendo de esa manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas sesiones plenarias realizadas el 8 de junio de 2005 y el 15 de diciembre de 2004. Por lo cual, decidió adoptar los textos aprobados por la Plenaria del Senado de la República en relación, entre otros, con el artículo 2° sobre ámbito de aplicación de la ley y, por otra parte, adoptar el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, respecto, entre otros, del artículo 1° sobre objeto y principios rectores de la ley.

A su turno, en las enmiendas e informes de conciliación al proyecto de ley 238 de 2005 Senado ([13]), la Comisión Accidental de Conciliación, sometió a consideración de las plenarias, una enmienda al informe de conciliación en orden a la necesidad de recoger algunas inquietudes manifestadas por diferentes Representantes a la Cámara y con el ánimo de reflejar de mejor forma la voluntad de las plenarias en relación con el texto del proyecto, pero en cuanto a los

artículos 1° y 2° no hubo enmienda alguna, por lo cual se reiteró el texto aprobado por la Plenaria del Senado en relación con el artículo 2° sobre ámbito de aplicación y el texto de la Plenaria de la Cámara en relación con el artículo 1° sobre objeto y principios rectores.

Núcleo temático de la Ley 962 de 2005

De lo expuesto, el Ministerio advierte que el núcleo temático de la Ley 962 de 2005, definido desde el principio en la exposición de motivos de los proyectos de ley acumulados, en el título y en las dos primeras disposiciones de la ley y reiterado durante el curso de todo el trámite legislativo, es la 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, con el objeto de facilitar la actividad de las personas frente a la Administración Pública y para lograr un adecuado cumplimiento de los fines del Estado conforme a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia, lo cual permite reducir en tiempo y número los trámites y procedimientos que se adelantan, de manera que ellos se lleven a cabo en forma más ágil y menos compleja.

En ese sentido y en orden a determinar si las disposiciones acusadas de la Ley 962 de 2005, vulneran o no el principio de unidad de materia, se deberá establecer si dichas disposiciones guardan relación de conexidad con el núcleo temático de la ley señalado anteriormente, lo cual equivale a establecer si las mismas tienen vinculación objetiva y razonable con el mismo. En atención a esta argumentación el Ministerio responde, como sigue, cada uno de los cargos formulados en la demanda.

Primer cargo. Artículo 26. Factura electrónica.

Luego de indicar el trámite legislativo del artículo demandado, el Ministerio señala que la posibilidad de cobrar un servicio con fundamento en la expedición de una factura electrónica se sujetará al consentimiento expreso, informado y por escrito del usuario o consumidor del bien o servicio. Sobre este tema precisa que en Colombia existen una serie de disposiciones de carácter legal, aunque limitado, que permite la generación y uso de facturas electrónicas con los mismos efectos de una factura en papel, es decir, con las mismas características y exigencias propias de esta clase de título valor y el ejercicio de los derechos y acciones que de él emanan.

En efecto, la Ley 223 de 1995 en su artículo 37 establece la viabilidad en la utilización de facturas creadas, generadas, remitidas y aceptadas vía mensaje de datos. El Decreto 1094 de 1996 y el Decreto Reglamentario 1165 de 1996 desarrollan el tema, permitiendo que este tipo de documentos tengan una utilidad práctica en el escenario del comercio electrónico. Al efecto, el artículo 1 del Decreto 1094 de 1996 define la factura electrónica como: "(..) el documento computacional que soporta una transacción de venta de bienes o prestación de servicios, transferido bajo un lenguaje estándar universal denominado Edifact de un computador a otro".

La factura electrónica es un documento equivalente, el cual debe cumplir con los requisitos de la factura, excluyendo la preimpresión en los medios litográficos y tipográficos, puesto que es un documento electrónico. Solamente son válidas como documentos equivalentes, las facturas transmitidas por una red de valor agregado autorizada por la DIAN.

El tema resulta aplicable no solo en materia comercial por ser la factura una fuente de registro contable de una transacción, sino también en materia tributaria, al constituir aquélla el soporte de hechos generadores de impuestos, aunque también resulta aplicable en el mercado público de valores.

La desmaterialización de los documentos y en particular las facturas como las cuentas de cobro generadas por medios electrónicos son una realidad jurídicamente hablando y tendrían el mismo alcance, efecto y valor probatorio que una factura ordinaria expresada en un soporte material.

Ahora bien, el sentido del inciso segundo del artículo 26 de la Ley 962 de 2005 impugnado, no radica en la posibilidad, que establece la norma, de utilizar para todos los efectos legales la factura electrónica, usando cualquier tipo de tecnología disponible. De lo que se trata es de establecer la posibilidad de cobrar un servicio con fundamento en la expedición de la citada factura, lo cual a juicio del demandante depende solamente de la prestación efectiva o potencial de dicho servicio o de la entrega o consumo de un bien. A juicio del actor esta disposición modifica las condiciones de ejercicio de un derecho sustancial, deroga el régimen de los títulos valores e impone una obligación de manera indiscriminada a quienes no son destinatarios de la norma, todo lo cual, a juicio del Ministerio, carece de fundamento serio por las siguientes razones:

En primer término se deben diferenciar aquellos eventos donde no existe una venta efectiva de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador, sino que se trata de la facturación de cualquier otra clase de transacción o de servicio, caso en el cual se acude no a la factura cambiaria de compraventa, sino a la factura comercial corriente, la cual por definición no presenta las mismas ventajas de aquélla, en cuanto no constituye título valor y, por lo mismo, no puede ser equiparada a una letra de cambio. En este caso, no procede la acción cambiaria ni su endoso. En ese sentido, la factura comercial corriente obra en los mismos términos de una cuenta de cobro o de un documento equivalente, lo cual le permite al vendedor controlar sus créditos activos tanto para efectos de contabilidad como de cartera. En consecuencia, no se modifica el régimen de los títulos valores, pues si bien algunos documentos podrán ser sustituidos por las diferentes modalidades de mensaje de datos, las características de literalidad, integridad y negociabilidad de los títulos valores no se desnaturalizan frente al documento electrónico.

Si bien comercialmente, en principio, la factura identifica la realización de un contrato de compraventa o prestación de servicios y mediante ella se generaría el traslado de dominio o servicio transado, lo cierto es que ello no implica que el contrato se haya perfeccionado en su totalidad, en cuanto el pago, como la entrega del bien, se pueden realizar con posterioridad a la facturación, pero aún en estos eventos, la norma demandada garantiza que la posibilidad de cobrar por el servicio, se sujete necesariamente al consentimiento expreso, informado y por escrito del usuario o consumidor del bien o servicio.

Finalmente, también carece de sustento la afirmación de la demanda, según la cual la norma acusada excede el ámbito de aplicación en cuanto a sus destinatarios, pues claramente el legislador ha señalado la obligación de expedir factura, a todas las personas que intervienen en las operaciones comerciales, recayendo no solamente en los contribuyentes responsables del IVA, en los responsables del impuesto de renta, sino también en las personas no contribuyentes, ya que éstos al ejercer sus actividades económicas, generan transacciones que para los contribuyentes de los diferentes tributos, les permite soportar sus costos y gastos.

Finalmente, el Ministerio indica que el cargo no se refiere a la supuesta vulneración del principio de unidad de materia, por lo cual la demanda, en este punto, carece de sustento. No obstante lo cual, la disposición demandada en cuanto establece la posibilidad de que se utilice la factura electrónica usando cualquier tipo de tecnología disponible, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos que garanticen su autenticidad e integridad, sin duda guarda conexión con el núcleo

temático de la ley en cuanto a 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, con el objeto de facilitar la actividad de las personas frente a la administración pública y para lograr un adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

La norma, además, obedece al principio de fortalecimiento tecnológico, que es uno de los objetivos inspiradores de la ley.

Segundo cargo. Artículo 28. Conservación de libros y papeles de comercio.

En primer lugar el Ministerio realiza un recuento del trámite legislativo del artículo demandado. Posteriormente indica que la obligación de conservar los libros y papeles del comerciante cuando menos por diez años, desde el cierre de aquellos o la fecha del último asiento, documento o comprobante, es una obligación que se encuentra prevista en el Código de Comercio (art. 60), la cual no es modificada por el artículo 28 de la Ley 962. Al respecto indica que este último se limita a disponer la forma en que tales documentos se conservarán luego del término fijado, a elección del comerciante, si en medio físico o en papel, o si por cualquier medio técnico, magnético o electrónico.

Igualmente indica que la posibilidad de otro medio de conservación, está ya prevista en el artículo 12 de la Ley 527 de 1999 "Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones"), la cual señala que los libros de comercio de los comerciantes pueden ser conservados a través de medios electrónicos, siempre y cuando se observen a cabalidad las condiciones establecidas en la ley. Esta disposición ha traído como consecuencia que ya no fuera necesaria la conservación en medio físico (en papel) como venía sucediendo, sino la conservación en medio técnico o electrónico que garantice su reproducción exacta. En este sentido, señala que el artículo 28 de la Ley 962 de 2005 suprimió, en desarrollo de la mencionada racionalización de trámites, los procedimientos de reproducción y destrucción de libros y papeles del comerciante, que se debían adelantar con la intervención de un funcionario de la cámara de comercio respectiva.

En esas condiciones, la modificación impuesta por la norma acusada en orden a racionalizar un trámite, sin duda guarda conexión temática, teleológica e ideológica con el núcleo rector de la Ley 962 de 2005, en el sentido de concretar los postulados constitucionales de eficiencia y eficacia, a través de la racionalización y reducción de trámites y procedimientos administrativos del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas. Por lo anterior, considera que mal puede aducirse vulneración del principio de unidad de materia. Señala adicionalmente la importancia de recordar que la Ley 791 de 2002 redujo el término de las prescripciones en materia civil, y esto produce consecuencias en todos los campos de la legislación.

Considera que no le asiste razón al demandante al afirmar que la conservación de libros y papeles de comercio no constituye un trámite sino una previsión probatoria en materia judicial, pues sin desconocer la eficacia probatoria de aquellos documentos, sin duda la actuación adelantada por los comerciantes ante la cámara de comercio respectiva para efectos de la reproducción y destrucción de dichos documentos, constituye una actuación o trámite, en este caso ante particulares en ejercicio de funciones públicas. Con esto también pierde piso la afirmación del demandante, según la cual no resulta acertado incluir en la Ley 962 de 2005, aspectos relacionados con el ejercicio del comercio por exceder el alcance de la misma. Indica finalmente que la norma, además, obedece al principio de fortalecimiento tecnológico, que es uno de los

objetivos inspiradores de la ley.

Tercer cargo. Artículo 39. Requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción.

El Ministerio recuerda que el artículo 39 de la Ley 962 de 2005, hace referencia a los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción, modificando en consecuencia el artículo 5° de la Ley 43 de 1993. Según la demanda, este artículo resulta inexecutable por cuanto contiene, regula y modifica las condiciones sustanciales para adquirir la nacionalidad colombiana por adopción y no el trámite o el procedimiento para ello, con lo cual excede los límites de la ley.

Nuevamente el Ministerio comienza el análisis del cargo recordando el trámite legislativo del proyecto de ley que dio origen a la Ley 962 de 2005, en cuanto a este tema de los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción. Al respecto recuerda que esta disposición fue incluida desde la presentación de los proyectos iniciales acumulados, Nos. 014 (artículo 46) y 037 (artículo 24) de 2003 Cámara, en las ponencias para primer debate (artículo 45) y segundo debate (artículo 39) en Cámara, así como en el texto definitivo de la misma (artículo 39), en las ponencias para primer (artículo 46) y segundo (artículo 36) debate en Senado, así como en el texto definitivo del mismo (artículo 36), en el informe de conciliación (artículo 36) y en las enmiendas al informe de conciliación (artículo 39)[14].

Sobre la justificación de incluir esta disposición en la ponencia para segundo debate en la Cámara, se señala lo siguiente:

"Artículo 39.

Justificación. Se propone la adición de la siguiente expresión: "Extranjero titular de visa de residente" para mantener concordancia con la reforma al Decreto de Visas.

Con el fin de no dejar una puerta abierta para que las personas que se encuentren de manera irregular en el territorio colombiano, cuando tengan un hijo, se legalicen sin cumplir ninguno de los requisitos del decreto de visas se propone la inclusión de un nuevo literal:

c) "Los hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano a los cuales ningún estado les reconozca la nacionalidad, la prueba de la nacionalidad es el registro civil de nacimiento sin exigencia del domicilio. Sin embargo, es necesario que los padres extranjeros acrediten a través de certificación de la misión diplomática de su país de origen que dicho país no concede la nacionalidad de los padres al niño por consanguinidad".

Esta disposición tal como fue propuesta desde el inicio del trámite legislativo, finalmente fue aprobada y actualmente corresponde al texto del artículo 39 de la Ley 962 de 2005.

Ahora bien, en cuanto a la acusación de la demanda en el sentido de indicar que la norma acusada no regula un trámite sino las condiciones sustanciales para adquirir un derecho, por lo cual excede el alcance de la ley, considera el Ministerio que tal afirmación parte de un supuesto equivocado al pretender equiparar conceptos jurídicos diferentes. En su criterio, lo que hace es equiparar el procedimiento administrativo como modo de producción de actos administrativos y como estructuración de un sistema de garantía de derechos, con el resultado mismo de la actuación administrativa, que en algunos casos da lugar al reconocimiento de derechos como el que nos ocupa. Para fundamentar su aserto el Ministerio recuerda la doctrina sentada por la Corte Constitucional en la sentencia C-640 de 2002, respecto del objeto principal del procedimiento

administrativo, su alcance y finalidad. Considera que de la doctrina de la Corte es posible deducir que el procedimiento administrativo constituye un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva y que su finalidad principal es la satisfacción del interés general, por lo cual dicho trámite o procedimiento no puede confundirse con el resultado mismo. En consecuencia, encuentra que si la norma acusada pretende regular de manera mucho más adecuada y acorde con la realidad social, uno de los requisitos para la adquisición de la nacionalidad por adopción, sin duda alguna está racionalizando un trámite de carácter administrativo, lo cual guarda conexión temática con el núcleo rector de la Ley 962 de 2005 cuyo objeto principal es concretar los postulados constitucionales de eficiencia y eficacia, a través de la racionalización y reducción de trámites y procedimientos administrativos del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas, por todo lo cual mal puede aducirse vulneración del principio de unidad de materia.

Cuarto cargo. Artículo 81. Denuncia o queja anónima.

El Ministerio recuerda en primera instancia el trámite legislativo correspondiente al artículo 81 demandado. Posteriormente, señala que la norma acusada al establecer que ninguna denuncia o queja anónima podrá promover acción alguna, excepto cuando se acredite sumariamente la veracidad de los hechos denunciados o cuando se refiera en concreto a hechos o personas claramente identificables, de manera alguna modifica las disposiciones existentes sobre competencia para conocer de acciones jurisdiccionales, penales, disciplinarias y fiscales, pues en dichas áreas se regula lo correspondiente a esta materia de la misma forma. En este sentido señala que contrario a lo que aduce el actor la norma acusada no modifica sustancialmente ninguna disposición legal, lo que hace es reconocer la normatividad vigente tanto en materia penal, disciplinaria como fiscal.

Así, el Código Disciplinario Unico (Ley 734 de 2002) señala en su artículo 69, que la acción disciplinaria se inicia y adelanta por información de servidor público u otro medio que amerite credibilidad. Y no procede por anónimos, salvo que se cumpla con los requisitos mínimos previstos en los artículos 38 de la Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 4 de 1992, esto es, que existan medios probatorios suficientes (art. 38 Ley 190 de 1995) y en todo caso que "no se trate de quejas anónimas o que carezcan de fundamento" (art.27 de la Ley 4 de 1992).

El proceso de responsabilidad fiscal por su parte, de acuerdo a lo previsto en los artículos 8 y 39 de la Ley 610 de 2000, puede iniciarse por denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana (art. 8) pero para que proceda la apertura de la investigación se requiere que se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo (art.39), de suerte que, -si la queja o denuncia anónima no acompaña sumariamente la veracidad de los hechos denunciados o no se refiere en concreto a hechos o personas claramente identificables- como lo establece el artículo 81 de la Ley 962, no es procedente. En consecuencia, considera que en nada contraría esta disposición la normativa vigente.

De igual forma en materia penal, las denuncias o quejas anónimas que no suministran datos concretos o elementos materiales probatorios en sustento de lo denunciado, son archivadas. En efecto, la Ley 906 de 2004 señala:

Artículo 69. Requisitos de la denuncia, de la querrela o de la petición. La denuncia, querrela o petición se hará verbalmente, o por escrito, o por cualquier medio técnico que permita la identificación del autor, dejando constancia del día y hora de su presentación y contendrá una

relación detallada de los hechos que conozca el denunciante. Este deberá manifestar, si le consta, que los mismos hechos ya han sido puestos en conocimiento de otro funcionario. Quien la reciba advertirá al denunciante que la falsa denuncia implica responsabilidad penal.

En todo caso se inadmitirán las denuncias sin fundamento.

La denuncia solo podrá ampliarse por una sola vez a instancia del denunciante, o del funcionario competente, sobre aspectos de importancia para la investigación.

Los escritos anónimos que no suministren evidencias o datos concretos que permitan encauzar la investigación se archivarán por el fiscal correspondiente.

Así mismo, la Ley 600 de 2000, también aplicable, regula las denuncias anónimas en el artículo 26. Este prescribe: "(...) Se inadmitirán las denuncias sin fundamento y las anónimas que no suministren pruebas o datos concretos que permitan encauzar la investigación, las que serán remitidas a los organismos que desarrollen funciones de policía judicial para que realicen las diligencias necesarias de verificación". Así, en este caso el funcionario que conoce de la denuncia debe dictar una providencia para inadmitir la denuncia, en la que determinará, razonadamente, que no proporciona pruebas o datos concretos para adelantar la investigación; y enviarla a los organismos que desarrollen funciones de policía judicial para que realicen las diligencias necesarias de verificación.

La previsión contenida en la norma sobre la queja anónima, de manera alguna constituye una prohibición de carácter absoluto, cuando en ella misma se señalan expresamente las excepciones de su aplicación, respecto a la exigencia de ameritar credibilidad como condición mínima para la aplicación de la norma.

Indica el Ministerio que no puede permitirse en el ordenamiento jurídico que cualquier queja anónima constituya un mecanismo idóneo para promover una actuación, salvo que reúna ciertas características como las que establece la norma acusada. Solo cuando el anónimo va acompañado de medios probatorios, es decir, elementos de juicio que sumariamente den cuenta de la irregularidad administrativa y que permitan inferir seriedad del documento, se le debe dar credibilidad y por ende activar la función estatal de control.

En ese sentido, considera que la norma cuestionada, al evitar que se promueva un sinnúmero de actuaciones por parte de los ciudadanos, se encuentra acorde con el espíritu de la Ley 962 de 2005, en cuanto pretende a través de la racionalización y reducción de trámites y procedimientos administrativos del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas, darle cumplimiento a los principios de eficacia y eficiencia administrativa, por todo lo cual mal puede aducirse vulneración del principio de unidad de materia.

De acuerdo con lo expuesto se solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto según lo dispuesto en los artículos 242 numeral 2o. y 278 numeral 5o. de la Constitución Política. En dicho concepto solicita declarar exequibles las normas demandadas con excepción de los artículos 39 y 78 de la Ley 962 de 2005, cuya inexecuibilidad se solicita. Se resumen adelante los argumentos expuestos por el señor procurador en su concepto.

Luego de realizar un estudio de los artículos contenidos en la Ley objeto de impugnación, concluye que el "núcleo temático de la Ley 962 de 2005 se refiere exactamente a lo que dice su título, en cuanto contiene disposiciones sobre la racionalización de trámites y de procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los Particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, y sobre obligaciones jurídicas de éstos últimos".

Ahora bien, a juicio del Procurador el artículo 78 de la Ley 962 de 2005 vulnera el principio de unidad de materia y por ello vulnera la Constitución. Dicha trasgresión al ordenamiento constitucional vigente "nace durante la tramitación del proyecto de Ley correspondiente, ya que este no fue objeto de iniciativa legislativa primaria, sino que fue incluido en la ponencia rendida para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes y sin, justificación alguna, en relación con la racionalización de trámites o procedimientos administrativos, materia sobre la cual se pretendía legislar".

A este respecto indica que son "precisamente este tipo de comportamientos del legislador los que se sancionan constitucionalmente debido a que van en contra del principio democrático que deben orientar el origen y la tramitación de leyes, en la medida en que se incluyan normas que obedecen a intereses particulares y no a la representación popular ni consultan la justicia o el bien común". Sobre este punto, señala que la Corte Constitucional se ha pronunciado en sentido de indicar que "el componente técnico y metodológico o que esta exigencia constitucional introduce en el debate legislativo, protegiéndolo de incongruencias normativas que en forma subrepticia, inadvertida e inconsulta e incluso anónimas aparecen en los proyectos de ley y que, por razón de su imprevisión e incoherencia temática, no guardan ninguna relación con la materia desarrollada en el respectivo proyecto" ([15]).

Concluyó que la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986 vulnera el núcleo material de la Ley 962 de 2005, porque no corresponde a una racionalización de trámites o de procedimientos administrativos del sector de comunicaciones encaminada a evitar exigencias injustificadas a los administrados. Lo que hace dicha derogatoria es suprimir una función trascendental de interés general asignada al Consejo Nacional de Estupeficientes, y la función consecuente del Ministerio de Comunicaciones, de velar por el cumplimiento de las decisiones pertinentes de dicho Consejo.

Por lo tanto, el Ministerio Público solicitó a esta Corporación declarar inexecutable el artículo 78 de la Ley 962 de 2005, por vulneración al principio de unidad de materia. A su juicio no se observa razonable y objetivamente ningún tipo de conexidad causal, teológica, temática, o sistémica del contenido de dicho artículo con la materia dominante en la Ley 962 de 2005.

En lo que respecta al análisis de constitucionalidad del artículo 26 de la Ley objeto de impugnación, sostiene el Señor Procurador, que la norma acusada no resulta inexecutable. En su criterio, esta norma simplemente constituye "una posibilidad más que se le suministra al administrado, para que utilice los mecanismos electrónicos con el fin de expedir y conservar una factura electrónica y de esta forma establecer los efectos jurídicos correspondientes de acuerdo con las disposiciones legales respectivas". Por lo tanto, resulta clara la existencia de un nexo causal entre la norma acusada y el contenido de la Ley 962 de 2005 y en consecuencia, se ajusta completamente al concepto de unidad de materia.

Así mismo, manifiesta que el argumento expuesto en la demanda, sobre el artículo 26 mencionado no tiene asidero. Al respecto señala: "lo pretendido con la disposición acusada es

invitar a los administrados para que utilicen los mecanismos tecnológicos existentes, gran paradigma del desarrollo de la humanidad, a efectos de conseguir una fluida relación entre la administración y el administrado, evitando la tramitología, el papeleo y la burocratización de dicha relación. Es decir, que de manera alguna se están desconociendo disposiciones comerciales; por el contrario, el mismo artículo demandado propende que cuando se utilicen tecnologías de información, en relación con las facturas electrónicas, éstas se ajusten a los requisitos legales establecidos, en cuanto al contenido y a los efectos jurídicos de las mismas".

De otra parte, considera el Ministerio que, el artículo 28 de la Ley 962 de 2006, referido a la conservación de libros y papeles de comercio, tiene una clara relación de conexidad con la Ley parcialmente demandada. Encuentra al respecto que la argumentación del demandante, en el sentido que la norma demandada no consagra un trámite ni un procedimiento, debido a que la acción de "conservar" es una conducta pasiva, consistente en abstenerse de destruir o desechar y no implica una acción positiva frente a la administración, es una apreciación demasiado rígida e inflexible que no corresponde a la interpretación propia del juicio de constitucionalidad por presunta violación del principio de unidad de materia.

En lo que atañe al desarrollo jurisprudencial, en relación con el juicio de constitucionalidad por violación del principio de unidad de materia, el Procurador recuerda que según la jurisprudencia de la Corte: "el concepto de unidad de materia[16] a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, no puede entenderse en un sentido estrecho y rígido al punto de que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen, y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además que dicha unidad se rompe por la absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teológica entre los distintos aspectos que regula la Ley y la materia dominante de la misma".

En virtud de lo anterior, El jefe del Ministerio Público reitera, que si bien en estricto sentido, la disposición demandada no consagra un trámite o procedimiento administrativo, si propende por la incorporación de tecnologías avanzadas relacionadas con el archivo de documentos, que innegablemente es compatible con la filosofía de la Ley. Recuerda que una de las finalidades de esta es la de implementar los mecanismos mas adecuados para facilitar las relaciones de los particulares con la administración. Con base en las anteriores razones, el Procurador General de la Nación, solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de la norma objeto de impugnación.

En lo que respecta al cargo sobre la violación al principio de unidad de materia contra el artículo 39 de la Ley 962 de 2005, concluye que la interpretación que hace el actor de la norma acusada es correcta, pues, no existe conexidad entre la disposición impugnada y la materia dominante de la ley. A este respecto señala que dicha norma no racionaliza ni simplifica trámite o procedimiento alguno pues se limita a regular un aspecto sustancial, en tanto que modifica los requisitos necesarios para adquirir la nacionalidad por adopción, materia que no encuadra dentro de los objetivos de la Ley parcialmente demandada.

Adicionalmente, señala: "la simple modificación de los requisitos para adquirir la nacionalidad por adopción, no constituye una manera para cumplir con los cometidos de la Ley. Las modificaciones que se introducen a otras disposiciones legales, necesariamente, deben buscar como finalidad la eficacia en los trámites, lo cual no ocurre en el presente caso, pues para nada se observa dentro del contenido de la disposición demandada que se persiga la eliminación de

trámites o procedimientos o de hacer más asequibles las exigencias a fin de obtener la nacionalidad por adopción".

Finalmente sostiene que frente a este cargo caben las mismas apreciaciones realizadas respecto de la solicitud de inexecutable del artículo 78 de la Ley 962 de 2005. En consecuencia, solicita la correspondiente declaración de inexecutable.

De otra parte, el Procurador considera que el artículo 81 de la Ley 962 de 2005 no debe ser declarado inexecutable. A su juicio, si bien el contenido normativo de dicha norma "no corresponde a un trámite o a un procedimiento, no obstante constituye un mecanismo adecuado para evitar precisamente caer en trámites y procedimientos innecesarios, por lo que efectivamente sí existe un nexo causal entre la disposición demandada y el contenido de la Ley 962 de 2005."

Así mismo, encuentra que no es razonable señalar, como lo hace el demandante, que la ley demandada modifica de manera sustancial los procedimientos judiciales, disciplinarios y fiscales regulados en las leyes pertinentes. Lo que hace el legislador en este punto es reiterar lo ya señalado en el ordenamiento penal y disciplinario, tal y como se puede observar al leer el artículo 69 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), al consagrar una disposición de igual contenido normativo y alcance que la impugnada. En el mismo sentido, recuerda que el artículo 29 de la Ley 600 de 2000 que adopta el Código de Procedimiento Penal, consagra la inadmisión de denuncias anónimas que se presenten sin el suministro de pruebas o datos concretos que permitan encauzar la investigación, mandato reiterado por el artículo 69 de la Ley 906 de 2004. Encuentra que impedir que en cualquier clase de actuación, ya sea judicial o administrativa, los anónimos obstaculicen el normal funcionamiento de la administración, constituye una finalidad razonable y estrechamente relacionada con el contenido temático de la Ley parcialmente demandada. En consecuencia y en virtud de lo anteriormente expuesto, el Ministerio Público, solicita a la Corte Constitucional declarar la executable del artículo 81 de la Ley 962 de 2005.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

### Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda por estar los preceptos demandados contenidos en una ley de la República.

### Cosa Juzgada

2. Mediante la sentencia C-714 de 2006, la Corte Constitucional declaró executable el artículo 78 de la Ley 962 de 2005 por los cargos analizados en dicha decisión. Uno de tales cargos fue la presunta vulneración del principio de unidad de materia. En consecuencia, en la presente decisión la Corte se atenderá a lo dispuesto en la mencionada sentencia.

### Problema jurídico y estudio de los cargos de la demanda

3. La Corte Constitucional debe definir si los artículos 26 (sobre factura electrónica), 28 (sobre plazos para la guarda de documentos comerciales), 39 (sobre requisitos para acceder a la nacionalidad) y 81 (sobre la ineficacia de denuncias o quejas anónimas) de la Ley 962 de 2005, violan el principio de unidad de materia. Para ello la Corte deberá (1) explicar brevemente el

contenido y alcance de dicho principio; (2) identificar la materia y finalidad propia de la Ley 962 de 2005; y, (3) establecer si las normas demandadas tienen conexidad relevante con dicha Ley. Procede la Corte al análisis mencionado.

Principio de unidad de materia: deberes del demandante, contenido y alcance del principio, y directrices del juicio de constitucionalidad en esta materia

4. El artículo 158 de la Constitución consagra el llamado principio de unidad de materia, según el cual "todo proyecto de ley deberá referirse a una misma materia". En consecuencia, cuando una norma específica no guarda relación de conexidad con la materia de la ley de la cual hace parte, puede entonces ser objeto de una demanda de inconstitucionalidad por violación del artículo 158 o principio de unidad de materia.

Sin embargo, la Corte ya ha señalado de manera reiterada que en estos casos el actor tiene la carga de demostrar (1) cual es el contenido material o temático de la ley concernida; (2) cuales son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (3) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta. Si el actor satisface la carga impuesta, la Corte deberá entrar a determinar si, efectivamente, existe una violación al principio de unidad de materia.

5. Ahora bien, la Corte también ha señalado que el juicio de constitucionalidad por violación al principio de unidad de materia debe ponderar de una parte el principio de unidad de materia y, de otra, el principio democrático y de libre configuración del legislador. En esta medida, la jurisprudencia reiterada indica que el juicio de constitucionalidad por violación al principio de unidad de materia debe limitarse a constatar que no existe ninguna relación de conexidad razonable (causal, temática, sistemática y teleológica) entre la norma demandada y la ley que integra. En este sentido, la Corte ha señalado que el principio de unidad de materia no puede ser entendido de forma excesivamente estricta o rígida pues ello limitaría de manera desproporcionada la facultad de configuración del legislador y en consecuencia el principio democrático y el principio de conservación del derecho. Al respecto la jurisprudencia ha indicado lo siguiente:

"(...) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.[17]

En consecuencia, la Corte ha considerado que el juicio de constitucionalidad por presunta

violación al principio de unidad de materia debe limitarse a la verificación de una relación de conexidad entre la norma cuestionada y la ley de la cual hace parte. Al respecto ha dicho la Corte:

"Para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que "no se relacionen" los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecuencial ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley[18]".

6. Ahora bien, para definir si una norma violó el principio de unidad de materia será necesario identificar, en primer término, el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada y, en segundo lugar, establecer si la norma que ha sido cuestionada guarda con la materia de la ley alguna relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica. Al respecto la Corte ha señalado:

"(R)esulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte".[20]

Procede entonces la Corte a realizar el juicio de constitucionalidad mencionado siguiendo las pautas que han sido resumidas en el presente aparte.

Núcleo temático de la Ley 962 de 2005

7. Desde sus orígenes, el proyecto de Ley que dio lugar a la Ley 962 de 2005 tuvo como finalidad racionalizar los trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

Al respecto, en la exposición de motivos del proyecto de Ley se lee: "como lo indica el título de la iniciativa, su propósito es 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 en forma más ágil y menos compleja y que la actividad administrativa que a través de los mismos busca la realización de los fines esenciales del Estado, facilite en lugar de entorpecer y obstaculizar las relaciones entre el ciudadano y la administración."[21]. En la misma

exposición de motivos se lee: Con el presente proyecto de ley, se pretende darle al ciudadano un marco normativo sencillo, claro y confiable. Además de la supresión de trámites, se persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento, buscando de paso la reducción del gasto público y la recuperación de la imagen de la administración frente al ciudadano, reduciendo los costos a cargo del usuario e implantando un catálogo básico de principios y derechos que le asisten en las relaciones con la administración. Se plantean disposiciones tendientes a implantar las soluciones de tecnología en la administración y reafirmar la aplicación del principio de buena fe."

8. 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.

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..

Según su artículo 2 de la Ley (AMBITO DE APLICACIÓN), esta se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos "de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa. Se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente."

La Ley establece, entre otras cosas, algunos de los derechos de las personas que deban adelantar una gestión ante la administración o ante los particulares que desempeñen funciones públicas. Uno de tales derechos es el derecho a la publicidad de la información en materia de trámites, procedimientos y requisitos para adelantar una determinada gestión y el derecho de abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión respectiva.

Así mismo, la ley intenta promover el uso de medios tecnológicos y documentos electrónicos que faciliten y agilicen la realización de trámites y gestiones públicas. Para el efecto, autoriza a las distintas entidades para implementar las condiciones y requisitos de seguridad que para cada caso sean procedentes, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan algunas entidades especializadas. Así mismo, la Ley establece que toda persona podrá presentar peticiones, quejas, reclamaciones o recursos, mediante cualquier medio tecnológico o electrónico del cual dispongan las entidades y organismos de la Administración Pública.

En particular, la ley racionaliza trámites y procedimientos para el ejercicio de actividades por los particulares (art. 26-28); regulaciones, trámites y procedimientos de las entidades territoriales (art.29-30); regulaciones, procedimientos y trámites del sector del interior y de justicia (art.31-37); regulaciones, procedimientos y trámites del sector de relaciones exteriores (art.38-42); regulaciones, procedimientos y trámites del sector de hacienda y crédito público (art.43-49); regulaciones, procedimientos y trámites del sector de protección social (art.50-58); regulaciones,

procedimientos y trámites del sector de comercio, industria y turismo (art.59-60); regulaciones, procedimientos y trámites del sector de transporte (art.65-68); trámites y procedimientos relacionados con el ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial (art.69-71); regulaciones, procedimientos y trámites del sector cultura (art.72 – 74); regulaciones, procedimientos y trámites del sector minas y energía. (art.75-76); trámites y procedimientos relacionados con la Registraduría Nacional del Estado civil (art. 77); y con el sector de telecomunicaciones (art. 78).

9. En suma, como ya lo ha sostenido la Corte en la sentencia C-714 de 2006, la Ley 962 de 2005, la Ley parcialmente demandada persigue racionalizar -eliminar, simplificar y aclarar - trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Con ello persigue liberar a las personas de trámites engorrosos y desproporcionados para promover las actividades privadas y lograr un adecuado cumplimiento de los principios de moralidad, transparencia, eficacia, eficiencia y celeridad en el cumplimiento de las funciones públicas.

Con esos propósitos, la ley reduce en tiempo y número los trámites y procedimientos que se adelantan ante la administración o ante particulares que cumplen funciones públicas o que prestan servicios públicos, de manera que ellos se lleven a cabo en forma más ágil y menos compleja.

En virtud de lo anterior, puede sostenerse que resultará relacionada con la materia de la Ley toda norma que persiga promover la eficacia y eficiencia de la administración y su sometimiento a los principios de la función pública, o racionalizar un trámite, procedimiento o requisito necesario para adelantar gestiones ante las autoridades o ante particulares que presten servicios públicos o cumplan funciones públicas. Desde esta perspectiva se estudiarán las normas demandadas

Estudio del cargo contra el artículo 26 de la Ley 962 de 2005

**10. El artículo 26 demandado encabeza el Capítulo II de la Ley 962 de 2005, titulado: Racionalización de trámites para el ejercicio de actividades por los particulares. Dicha norma establece: "Artículo 26. - Factura electrónica. Para todos los efectos legales, la factura electrónica podrá expedirse, aceptarse, archivarse y en general llevarse usando cualquier tipo de tecnología disponible, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos legales establecidos y la respectiva tecnología que garantice su autenticidad e integridad desde su expedición y durante todo el tiempo de su conservación. La posibilidad de cobrar un servicio con fundamento en la expedición de una factura electrónica se sujetará al consentimiento expreso, informado y por escrito del usuario o consumidor del bien o servicio."**

Según el demandante esta disposición vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta. El demandante explica como sigue las razones que fundamentan el cargo:

"(L)a posibilidad de cobrar por el suministro de un bien o servicio no depende de la expedición de una factura, cualquiera sea su forma o medio, sino de la prestación efectiva o potencial de dicho servicio o de la entrega o del consumo de un bien. Con esta disposición el legislador modifica las condiciones de ejercicio de un derecho sustancial, establece una modificación que deroga el régimen de los títulos valores regulados por las normas constitucionales, al tiempo que lo impone de manera indiscriminada a personas y entidades no incluidas dentro de los destinatarios de la norma."

El anterior párrafo encierra en su totalidad los argumentos del demandante.

11. Como ya se mencionó, una de las cargas del actor en la demanda de inconstitucionalidad por presunta violación del principio de unidad de materia, es la de expresar con claridad y suficiencia las razones por las cuales la materia de la norma demandada no guarda relación de conexidad con la materia de la ley de la cual hace parte. Esta carga mínima es requisito fundamental para que la Corte pueda adoptar una decisión de fondo sobre el asunto respectivo.

12. En el presente caso el actor considera que la disposición viola el principio de unidad de materia. Sin embargo, no aporta razones claras y suficientes en las cuales pueda fundarse su solicitud. En efecto, en ninguna parte de la demanda el actor indica las razones por las cuales la norma que permite utilizar una factura electrónica usando cualquier tipo de tecnología disponible, - siempre que se cumplan los requisitos legales establecidos y se garantice su autenticidad e integridad -, no guarda relación de conexidad con la Ley 962 de 2005.

Las razones expresadas en la demanda permiten deducir que lo que el actor alega, en realidad, no es una violación del principio de unidad de materia. Tales razones permiten por el contrario entender que de lo que se trata es de expresar los efectos inconvenientes que, en su criterio, se crean a partir de la expedición del artículo 26 mencionado. En efecto, lo que considera reprochable es que, en su criterio, tal disposición modifica las condiciones de ejercicio de un derecho sustancial (sin aclarar cual y sin especificar si esto vulnera alguna disposición constitucional o simplemente resulta inconveniente); establece una modificación que deroga el régimen de los títulos valores regulados por las normas constitucionales (sin establecer las razones que sustenten esta afirmación ni identificar las normas constitucionales a las cuales se refiere); al tiempo que lo impone de manera indiscriminada a personas y entidades no incluidas dentro de los destinatarios de la norma.

Solo frente a este último punto podría eventualmente la Corte entender que el cargo por violación al principio de unidad de materia se fundamenta en que la norma específica excede el campo de aplicación de la ley. Sin embargo, en este punto hubiera sido necesario que explicara cual es la "imposición" a la cual se refiere y porqué la misma excede el campo de aplicación de la Ley en comento, todo lo cual se echa de menos en el texto de la demanda. En casos como el presente, la Corte sólo podría pronunciarse de fondo si, en principio, la mera lectura de las normas a confrontar - en este caso la norma demandada y la ley a la cual pertenece - permitiera pensar que existe una inconstitucionalidad *prima facie* por violación del principio de unidad de materia. No obstante ello no ocurre en el presente caso. En efecto, la norma demandada establece la posibilidad de utilizar la factura electrónica usando cualquier tipo de tecnología disponible, siempre que respete unos mínimos estándares legales. Esta habilitación tiene plenos efectos frente a la administración no sólo en su condición de beneficiaria de la norma - cuando actúa a través de las empresas de servicios públicos, por ejemplo - sino cuando actúa en cumplimiento de las funciones de control y vigilancia que le son propias y que ejerce directamente o a través de particulares. En este sentido, la disposición tiene efectos que en principio no parecen rebasar el campo de aplicación de la Ley de que trata el artículo 2 de la misma.

Por tales razones la Corte debe proceder a declararse inhibida para fallar respecto del artículo 26 citado, pues como ha quedado establecido, el actor dejó de aportar las razones que en su criterio explican la vulneración del principio de unidad de materia.

Estudio del artículo 28 de la Ley 962 de 2005

13. el artículo 28 demandado se encuentra ubicado en el Capítulo II de la Ley 962 de 2005, titulado Racionalización de trámites para el ejercicio de actividades por los particulares. Las normas que integran dicho capítulo tienden a reducir y racionalizar los requisitos exigibles para ejercer la actividad comercial. Con este propósito se establece, en primer lugar, la posibilidad de utilizar la factura electrónica usando cualquier tipo de tecnología disponible (art. 26). En segundo término se racionalizan los requisitos para el funcionamiento de establecimientos de comercio (art. 27), indicando, entre otras cosas, que no podrá condicionarse el cumplimiento de los requisitos legales a la expedición de conceptos, certificados o constancias que no se encuentren expresamente enumerados en la ley. Y, finalmente, en la disposición demandada, se establecen normas destinadas a la "Racionalización de la conservación de libros y papeles de comercio".

La norma demandada consagra lo siguiente:

**"Artículo 28.-** Los libros y papeles del comerciante deberán ser conservados por un período de diez (10) años contados a partir de la fecha del último asiento, documento o comprobante, pudiendo utilizar para el efecto, a elección del comerciante, su conservación en papel o en cualquier medio técnico, magnético o electrónico que garantice su reproducción exacta. Igual término aplicará en relación con las personas, no comerciantes, que legalmente se encuentren obligadas a conservar esta información. Lo anterior sin perjuicio de los términos menores consagrados en normas especiales."

14. Según el demandante, la disposición citada vulnera el principio de unidad de materia en la medida en que la conservación de libros y papeles de comercio no "encuadra" en la definición de "trámite" o "procedimiento" administrativo. En su criterio, la conservación de tales documentos no constituye una acción positiva alguna frente a la administración, pues considera que se trata simplemente de una previsión probatoria que en nada se relaciona con la materia de la Ley. Adicionalmente, el actor considera que "el comercio, a pesar de su evidente interés social, no es un servicio público, por lo cual, incluir normas referidas a las obligaciones relacionadas con su ejercicio en la Ley, excede "el alcance sustancial que le era posible desarrollar al legislador en la norma.". En este mismo sentido afirma que "el artículo censurado se dirige a los comerciantes en general y a otras personas que no lo son, pero que están legalmente obligadas a conservar dicha información, sin discriminación alguna, con lo cual se incluye a personas naturales y jurídicas que no son los destinatarios de la Ley, por no ser parte de la administración, prestar servicios públicos o ejercer funciones administrativas".

15. Tanto el señor Procurador como la mayoría de los intervinientes (con excepción de la Cámara de Comercio de Bogotá) consideran que la disposición demandada no viola el principio de unidad de materia. En su criterio, el artículo 28 estudiado se encuentra orientado a satisfacer la finalidad expresamente asignada por el legislador a la Ley 962 de 2005, de agilizar y facilitar la relación entre la administración (o los particulares que cumplen funciones públicas) y los particulares. Sin embargo los representantes de la Cámara de Comercio de Bogotá indican que la disposición demandada tiene como único efecto disminuir en el tiempo la obligación del comerciante de conservar los libros y papeles propios de su actividad. En esta medida, dicha disposición no afecta trámite o procedimiento alguno ni tiene impacto sobre la relación del comerciante con la administración y, por esta razón, vulnera el principio de unidad de materia.

16. La Corte deberá entonces identificar si la norma que unifica y reduce los plazos de conservación de los libros y papeles del comerciante y que permite utilizar para el efecto, a elección del comerciante, su conservación en papel o en cualquier medio técnico, magnético o electrónico que garantice su reproducción exacta, guarda alguna relación de conexidad con la Ley

"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". Para ello deberá identificar si existe una relación causal, temática, sistemática o teleológica entre la materia de que trata la norma demandada y la materia de la ley de la cual hace parte.

17. Como ya se dijo, la Ley 962 de 2005 pretende, entre otras cosas, "racionalizar" la relación entre las personas y la administración o entre las personas y los particulares que cumplen funciones públicas o que prestan servicios públicos. En particular, de las normas constitucionales mencionadas en el artículo 1° de la citada ley, se deduce que uno de sus propósitos es el de permitir la libre actividad económica y la iniciativa privada, sin más requisitos y trámites que los estrictamente necesarios impuestos por la ley (art. 333 de la C.P.). A esta finalidad responden las normas insertas en el Capítulo II citado, orientado, según lo establece su propio título, a racionalizar los trámites para el ejercicio de actividades de los particulares.

18. Con el fin de racionalizar los trámites para el ejercicio de actividades privadas, el artículo 28 estudiado unifica y disminuye el término de conservación de los libros y papeles del comerciante. En efecto, al unificar y reducir el plazo de conservación de los papeles y documentos a 10 años, se simplifican y disminuyen los requisitos propios del ejercicio de esta actividad. Ciertamente, como lo señalan las distintas intervenciones, esta norma "reduce, limita o simplifica" la obligación de quienes deben llevar estos documentos y el derecho de la administración a exigir su exhibición. Al respecto debe anotarse que uno de los efectos de la norma estudiada es que la administración o los particulares que como las cámaras de comercio cumplen funciones públicas frente a los comerciantes, pierden la facultad de exigir la exhibición de tales documentos una vez vencido el nuevo plazo establecido.

En segundo lugar, la posibilidad que se confiere al comerciante o a quien ejerza actividades comerciales de conservar, a su elección, en cualquier medio, - papel o en otro medio técnico, magnético o electrónico que garantice su reproducción exacta -, los papeles o documentos en que se soporte la práctica comercial, también cumple el objetivo de "racionalizar" las exigencias de la administración frente a las actividades comerciales. En este sentido, la norma mencionada flexibiliza y facilita el cumplimiento de una obligación de los particulares, exigible por la administración o por las cámaras de comercio.

En esta medida, parece claro que la disposición aclara, flexibiliza y disminuye requisitos y procedimientos que debían adelantar los comerciantes o quienes ejercieran las funciones de comercio. Con ello, la materia regulada en la norma que se estudia resulta tener una conexidad teleológica con la materia de la Ley 962 de 2005, pues vencido el plazo mencionado los comerciantes podrán destruir los documentos de que trata la norma sin que tengan que cumplir requisito alguno y sin que la administración pueda exigirles tales documentos.

Por esta razón la Corte Constitucional declarará exequible el artículo demandado por cuanto el mismo no vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta.

Estudio del artículo 39 de la Ley 962 de 2005

19. El artículo 39 de la Ley 962 de 2005 reforma el artículo 5 de la Ley 43 de 1993 relativo a los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción. En particular, el artículo demandado reconoce el derecho constitucional a la igualdad de trato entre las personas que constituyen una familia gracias al vínculo del matrimonio y quienes originan una familia por

virtud de una unión marital de hecho. Adicionalmente, reconoce legalmente el derecho fundamental de todos los menores a una nacionalidad, indicando que los hijos de extranjeros no domiciliados que nazcan en territorio colombiano y no tengan derecho a la nacionalidad de sus padres pueden ser reconocidos como nacionales por adopción. Finalmente, aclara las condiciones para que se entienda que un extranjero está domiciliado en el país. Estas disposiciones no introducen una modificación sustancial en el régimen legal relativo a la adquisición de la nacionalidad. En efecto, algunas de estas disposiciones se encuentran consagradas en otras normas reglamentarias e incluso legales y otras son concreciones legales de normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, vinculan a la administración.

20. Como fue mencionado, para el demandante, el artículo 39 vulnera el principio de unidad de materia, pues no "racionaliza" trámite o procedimiento administrativo alguno. En su criterio esta norma modifica las condiciones sustanciales –requisitos como tiempo de residencia, origen etc.- para adquirir la nacionalidad colombiana por adopción, "con lo cual se exceden los límites posibles de la norma "antitrámite" al versar sobre materias diferentes a las puramente instrumentales".

En criterio de los intervinientes, por el contrario, la norma demandada no vulnera el principio de unidad de materia. En su concepto la disposición demandada establece con claridad los requisitos para acceder a la nacionalidad colombiana por adopción y, en esa medida, racionaliza el trámite correspondiente.

Sin embargo, el Procurador General de la Nación considera que la norma estudiada debe ser declarada inexecutable por violación del principio de unidad de materia. A su juicio no existe conexidad alguna entre esta disposición y la materia dominante de la ley a la cual pertenece. Indica a este respecto que el artículo 39 no racionaliza ni simplifica trámite o procedimiento alguno pues se limita a regular un aspecto sustancial del régimen de acceso a la nacionalidad por adopción, en tanto que modifica los requisitos necesarios para adquirir dicha nacionalidad. En su criterio, esta materia no tiene relación de conexidad alguna con la materia de la Ley parcialmente demandada.

21. Se pregunta la Corte si la norma que modifica sustancialmente el régimen legal de acceso a la nacionalidad por adopción - incorporando, entre otras cosas, algunos derechos fundamentales a dicho régimen -, tiene relación de conexidad (causal, temática, sistemática o teleológica) con 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.

22. La conexidad entre dos normas puede presentarse porque existe una relación temática sustancial (conexidad material); o cuando resulta necesario incluir a la norma específica en el texto legal para dar coherencia y sistematicidad a la regulación del tema respectivo (conexidad sistemática); o cuando las dos normas comparten una misma causa u origen (conexidad causal); o ,finalmente, cuando tienden a satisfacer una finalidad similar (conexidad teleológica). Al respecto la Corte ha señalado:[23]

"Siempre que las distintas disposiciones conserven una relación razonable con la ley, relación que puede consistir en la conexidad de los asuntos o materias que regulan(conexidad temática), en la identidad o correspondencia de las causas que dan origen a las distintas disposiciones, o de los efectos que con ellos se busca conseguir(conexidad causal o teleológica, respectivamente), o en razones de método o técnica legislativa que aconsejan traer a determinada ley cierta

regulación (conexidad sistemática), debe considerarse que el legislador respetó el principio de "unidad de materia".

Procede entonces la Corte a identificar si el artículo 39 encuentra alguna relación de conexidad con la Ley demandada.

23. La Ley 962 de 2005, tiene como objetivo sustancial racionalizar – aclarar, disminuir o simplificar – los trámites que las personas deben hacer ante la administración o ante quienes cumplan funciones públicas, para poder ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones públicas. En efecto, según su artículo primero, esta Ley tiene por objeto 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.

Para ello racionaliza – aclara, disminuye y simplifica - los trámites de los particulares ante la administración, en el ejercicio de sus actividades privadas (art. 26-28); regulaciones, trámites y procedimientos de las entidades territoriales (art.29-30); regulaciones, procedimientos y trámites del sector del interior y de justicia (art.31-37); regulaciones, procedimientos y trámites del sector de relaciones exteriores (art.38-42); entre otros.

El capítulo referente a los procedimientos y trámites del sector de relaciones exteriores está integrado por los artículos 38 a 42 de la Ley. El artículo 38 se refiere a la forma como los nacionales colombianos pueden probar la nacionalidad; el 39, a los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción; el artículo 40 se refiere, fundamentalmente, a la forma de suspensión del periodo de domicilio continuo; el artículo 41 indica los documentos que la persona debe presentar para la expedición de la Carta de Naturaleza o Resolución de Inscripción como colombianos por adopción; el artículo 42 habilita al Ministerio de Relaciones Exteriores para solicitar a la autoridad oficial respectiva, la información necesaria para tener un conocimiento completo sobre los antecedentes, actividades del solicitante y demás informaciones pertinentes para el otorgamiento de la nacionalidad.

Como ya se mencionó, el artículo 39 demandado - que modifica el artículo 5° de la Ley 43 de 1995 - regula los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción. Esta norma guarda relación con el núcleo temático de la Ley 962 de 2005, por cuanto busca racionalizar los trámites y procedimientos administrativos para los extranjeros que quieran naturalizarse en Colombia. En efecto, la disposición demandada no incluye normas sustanciales novedosas, pues su única función es reconocer claramente derechos constitucionales que en todo caso deben ser aplicados por la administración, como el derecho a la igualdad entre parejas casadas y uniones libres y el derecho de todo niño a una nacionalidad. En este sentido nada puede objetarse a esta disposición, pues su contenido lejos de incluir reformas sustanciales novedosas, regula y aclara el trámite que debe seguirse para solicitar la nacionalidad colombiana por adopción. Para tal efecto, es necesario tener en cuenta que no puede confundirse el acto administrativo de reconocimiento de la nacionalidad colombiana reservado al ejecutivo, con el trámite mismo para obtenerlo, el cual debe consultar postulados de eficiencia y eficacia administrativa como lo pretende el precepto acusado. De ahí que la norma demandada no contradiga el principio constitucional de la unidad de materia.

## Estudio del artículo 81 de la Ley 962 de 2005

24. Según el artículo 81 demandado "Ninguna denuncia o queja anónima podrá promover acción jurisdiccional, penal, disciplinaria, fiscal, o actuación de la autoridad administrativa competente (excepto cuando se acredite, por lo menos sumariamente la veracidad de los hechos denunciados) o cuando se refiera en concreto a hechos o personas claramente identificables."

Para el demandante la expresión acción jurisdiccional, penal, disciplinaria, fiscal, contenida en la norma transcrita "constituye una evidente extralimitación del alcance de la Ley, por cuanto no se trata de regular trámites o procedimientos administrativos, ya que se adueña de una competencia no prevista por el alcance de la Ley para modificar los procedimientos jurisdiccionales, (civiles, administrativos, laborales, penales, etc.) disciplinarios y fiscales, así como, competencias de entidades del Estado que no pertenecen a la administración". En consecuencia, encuentra que dicha disposición debe ser declarada inexecutable.

Adicionalmente, el demandante considera que esta disposición podría tener reserva de ley estatutaria. Sin embargo, no expone con claridad y suficiencia las razones que fundamentan esta acusación si indica cuales serían las disposiciones constitucionales vulneradas. Por ello la Corte se abstendrá de conocer este segundo cargo.

En criterio de los intervinientes y del Procurador General de la Nación, la norma demandada tiene una estrecha relación de conexidad con la materia y finalidad de la Ley. En efecto, consideran que la disposición cuestionada no sólo no introduce ninguna novedad en el ordenamiento jurídico - dado que existen otras disposiciones que consagran esta regla en cada uno de los campos judicial y administrativo respectivos - sino que tiene como propósito establecer en una sola norma las medidas que en este mismo sentido existen en materia penal, disciplinaria y fiscal, con el propósito de descongestionar y acelerar los procesos respectivos y responder de mejor manera a las demandas y denuncias de los administrados. Por ello consideran que la norma debe ser declarada executable. Finalmente, encuentran que la expresión "acción jurisdiccional, penal, disciplinaria, fiscal", contenida en el artículo 81 de la Ley 962 de 2005, al evitar que se promuevan un sinnúmero de actuaciones por parte de los ciudadanos, se ajusta al espíritu de la Ley 962 de 2005, en cuanto pretende a través de la racionalización y reducción de trámites y procedimientos administrativos del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas, dar cumplimiento a los principios de moralidad, transparencia, eficacia y eficiencia administrativa, por todo lo cual mal puede aducirse vulneración del principio de unidad de materia.

25. Se pregunta la Corte si la norma que establece como regla general que ninguna denuncia o queja anónima podrá promover acción alguna, excepto cuando se acredite sumariamente la veracidad de los hechos denunciados o cuando se refiera en concreto a hechos o personas claramente identificables tiene algún tipo de relación de conexidad con la Ley 962 de 2005.

Como ya se ha mencionado, la Constitución prohíbe que "no se relacionen" los temas de un artículo y la materia de la ley a la cual dicho artículo pertenece (art. 158 de la C.P.). A este respecto, sin embargo, la Corte ha señalado que la relación de conexidad entre el artículo demandado y la Ley que integra puede ser de orden causal, temático, sistemático o teleológico. A este respecto es fundamental recordar que una de las modalidades de conexidad teleológica es la conexidad de tipo consecuencial. En este sentido, la Corte ha señalado que respeta el principio de unidad de materia "la conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley".

26. La disposición demandada reproduce en un texto único una regla que ya existe en los distintos regímenes de procedimiento penal, disciplinario y fiscal. Se trata de impedir que cualquier queja o denuncia anónima obligue a las autoridades respectivas a iniciar un trámite que puede resultar completamente innecesario, inútil y engorroso. En este sentido, el artículo 69 del Código Único Disciplinario (Ley 734 de 2002), indica que la acción disciplinaria se inicia por información de servidor público u otro medio que amerite credibilidad y no por simples anónimos, salvo que existan medios probatorios suficientes y, en todo caso, que no se trate de quejas que carezcan de fundamento. En el mismo sentido se pronuncian los artículos 8 y 39 de la Ley 610 de 2000 en materia de responsabilidad fiscal. Finalmente, los artículos 29 del Código de Procedimiento Penal del 2000 (Ley 600 de 2000), y 69 del Código de procedimiento Penal del 2004 (Ley 906 de 2004) consagran la improcedencia de denuncias anónimas que se presenten sin el suministro de pruebas o datos concretos o elementos materiales probatorios en sustento de lo denunciado. Como entra a estudiarse, todas estas previsiones persiguen que la administración no se vea obligada a iniciar trámites engorrosos que puedan terminar por congestionarla y afectar los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa.

27. La norma contenida en el artículo 81 demandado recoge en una única disposición los requisitos universales que debe contener una denuncia o queja para ser admitida por la autoridad correspondiente. Esta norma autoriza a la administración a racionalizar su actuación y a desestimar las denuncias o quejas anónimas que no ofrezcan razones de credibilidad. En otras palabras, evita que denuncias anónimas que en principio no ofrecen credibilidad, den lugar a actuaciones administrativas que suponen un desgaste de tiempo y recursos y que terminan por congestionar a las autoridades públicas y por comprometer los principios de eficiencia y eficacia de la función pública. En este sentido, como lo indica el Ministerio de Justicia y del Derecho, es razonable que, con miras a satisfacer los principios constitucionales mencionados, el ordenamiento jurídico impida que cualquier queja anónima constituya un mecanismo idóneo para promover una actuación, salvo que reúna ciertas características como las que establece la norma acusada. Solo cuando el anónimo va acompañado de medios probatorios, es decir, elementos de juicio que sumariamente den cuenta de la irregularidad administrativa y que permitan inferir seriedad del documento, se le debe dar credibilidad y por ende activar la función estatal de control.

28. En general la Ley 962 de 2005 pretende promover los principios de moralidad, transparencia, eficacia y eficiencia de la función administrativa, a través de la racionalización de trámites. El artículo 81 demandado, persigue la promoción de los mismos principios. Para ello, aclara en una única disposición, que una denuncia o queja, para dar lugar a una investigación, debe cumplir con unos requisitos mínimos que le confieran seriedad y credibilidad. Adicionalmente habilita a la administración para que deje de actuar frente a denuncias o quejas que no reúnan tales requisitos. En este sentido, las dos disposiciones - la Ley y el artículo - persiguen la misma finalidad. En efecto, en la práctica, la norma cuestionada, al evitar que se promuevan actuaciones injustificadas o infundadas que deban dar lugar a trámites administrativos inútiles, pretende dar cumplimiento a los principios de eficacia y eficiencia administrativa. En este sentido, como lo afirma el Procurador, si bien el contenido normativo de dicha norma "no corresponde a un trámite o a un procedimiento, no obstante constituye un mecanismo adecuado para evitar precisamente caer en trámites y procedimientos innecesarios, por lo que efectivamente sí existe un nexo causal entre la disposición demandada y el contenido de la Ley 962 de 2005."

Por las razones expresadas, la Corte encuentra que entre la Ley 962 de 2005 y el artículo estudiado existe, cuando menos, una relación de conexidad teleológica, mas específicamente, una

relación de conexidad consecuencial, en los términos descritos en el fundamento anterior de esta providencia. Por lo anterior, la norma estudiada será declarada exequible en cuanto la misma no vulnera el principio de unidad de materia.

## VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-714 de 2006, a través de la cual decidió declarar exequible el artículo 78 de la Ley 962 de 2005, por los cargos analizados en dicha decisión, uno de los cuales era la presunta vulneración del principio de unidad de materia.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES los artículos 28, 39 y 81 de la Ley 962 de 2005, por el cargo estudiado en la presente decisión sobre la eventual vulneración del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución.

Tercero. Declararse INHIBIDA para conocer del artículo 26 de la Ley 962 de 2005, por las razones aportadas en la parte motiva de la presente providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

**CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO**

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

**CON SALVAMENTO DE VOTO**

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

**CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO**

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

En oficio del 4 de diciembre de 2006 el Magistrado Dr. Humberto Antonio Sierra Porto manifestó que debido a un error, al momento de firmar la sentencia C-832/06, colocó la nota de salvamento de voto.

Contrario a dicha afirmación, el Magistrado Sierra Porto manifestó estar plenamente de acuerdo tanto con la parte motiva como con la resolutive de esta providencia.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVARO TAFUR GALVIS A LA SENTENCIA C-832 DE 2006

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración porque norma acusada no guarda relación con el núcleo temático de la ley de la que forma parte (Salvamento de voto)

**La Corte, a mi juicio, ha debido declarar la inexequibilidad de los artículos 28 y 39 de la ley acusada pues esas disposiciones, contrario a lo resuelto en la decisión mayoritaria, sí incurrieron en trasgresión del artículo 158 de la Constitución. En efecto, ellas no guardan relación con el núcleo temático de la ley de la que forman parte.**

CAMARA DE COMERCIO-Naturaleza jurídica (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-6221

**Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 26, 28, 39, 78 y 81 (parcial) de 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."**

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado respeto de las decisiones de la Corte reitero mi salvamento parcial de voto frente a la Sentencia de la referencia por las razones que tuve ocasión de expresar en la sesión correspondiente de la Sala Plena.

La Corte, a mi juicio, ha debido declarar la inexecutable de los artículos 28 y 39 de la ley acusada pues esas disposiciones, contrario a lo resuelto en la decisión mayoritaria, sí incurrieron en trasgresión del artículo 158 de la Constitución. En efecto, ellas no guardan relación con el núcleo temático de la ley de la que forman parte. Si bien el artículo 28 aparentemente solo elimina trámites, es lo cierto, que va más allá de la racionalización de trámites o procedimientos de las entidades estatales o de particulares que cumplen funciones públicas, al regular la obligación de mantener documentos que pueden ser necesarios como prueba de ciertas obligaciones y cuya existencia permite a los comerciantes acudir ante la administración de justicia en defensa de sus derechos. Es decir que la disposición acusada incursiona en aspectos sustanciales y procedimentales de la prueba de las obligaciones.

Debe aclararse, no obstante, que una disposición como la que se contiene en la ley acusada bien puede expedirse por el legislador pero no en el marco de una ley como la que se juzga en el caso presente, dirigida precisamente a la racionalización de trámites y procedimientos administrativos.

Las razones expuestas gravitan igualmente tratándose de los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción a que se refiere el artículo 39 de la Ley 962 de 2005, pues esta disposición modificó el artículo 5° de la Ley 43 de 1993 que se refiere a los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción ya sea mediante carta de naturaleza o de resolución de inscripción. Efectivamente allí más que de la supresión, aligeramiento de un trámite o requisito, se trata de la regulación de la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción; aspecto éste que excede también la temática de la ley conforme al querer y finalidad expresados por el propio legislador en el encabezamiento de la ley acusada.

Por lo demás, considero necesario aclarar que, a mi juicio, las Cámaras de Comercio, contrario a las definiciones que al respecto ha hecho la Corte en varias de sus sentencias, no son, desde el punto de vista conceptual, constitucional y legal, personas jurídicas de derecho privado. Se trata de entidades públicas, habida cuenta de su caracterización como entidades de orden legal, creación en ocasiones por decisión de autoridades estatales (en ocasiones con iniciativa de los comerciales) y finalidades que trascienden los intereses meramente privados de los comerciantes para proyectarse en el interés general del comercio. Todo lo anterior conforme a las disposiciones del Código del Comercio.

## **Fecha ut supra**

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Salvamento Parcial de Voto

Sentencia C-832 de 2006

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Inexistencia de conexidad (Salvamento parcial de voto)

**Es indiscutible que la norma acusada debió declararse inexecutable por cuanto, como se**

**demonstró, lejos de guardar un nexo de conexidad con la materia dominante de la Ley 962 de 2005, se limita a modificar el alcance de una de las obligaciones del comerciante originada en el carácter profesional de su actividad, la cual se plasma en el deber de conservar la correspondencia y demás documentos relacionados con sus negocios, a fin de garantizar la prueba de los actos jurídicos que en ellos puedan constar.**

Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Expediente No.: D-6221.

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria acogida en la presente sentencia, en relación con la declaratoria de exequibilidad del artículo 28 de la Ley 962 de 2005[24], por las siguientes razones:

**1. En opinión de la Corte, la disposición acusada no vulnera el principio constitucional de unidad de materia frente a la mencionada 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", con fundamento en los argumentos que a continuación se exponen: En primer lugar, porque el precepto demandado se ajusta a uno de los objetivos de la citada ley consistente en facilitar el desarrollo de la libre iniciativa privada, al unificar y disminuir el término de conservación de los libros y papeles del comerciantes a diez (10) años; y en segundo término, porque a través de la reducción del citado plazo, se limita en el tiempo el derecho de la Administración de exigir su exhibición. Textualmente, en la sentencia de la cual me aparto, se manifestó:**

"[Parece] claro que la disposición aclara, flexibiliza y disminuye requisitos y procedimientos que debían adelantar los comerciantes o quienes ejercieran las funciones de comercio. Con ello, la materia regulada en la norma que se estudia resulta tener una conexidad teleológica con la materia de la Ley 962 de 2005, pues vencido el plazo mencionado los comerciantes podrán destruir los documentos de que trata la norma sin que tengan que cumplir requisito alguno y sin que la administración pueda exigirles tales documentos. // Por esta razón la Corte Constitucional declarará exequible el artículo demandado por cuanto el mismo no vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta".

2. Contrario a lo resuelto por este Tribunal, considero que la disposición demandada sí vulnera el principio constitucional de unidad de materia, por cuanto desconoce el contenido normativo dominante de la Ley 962 de 2005, el cual apunta a lograr la simplificación de los procedimientos administrativos existentes, en aras de contribuir al ejercicio ágil y eficiente de la función administrativa.

Brevemente expondré las razones que fundamentan mi posición:

**2.1. Como lo ha reconocido esta Corporación, el principio de unidad de materia está contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, en los cuales se dispone, por una parte, que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" y, por la otra, que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido".**

De las normas constitucionales previamente transcritas se deduce, por una parte, que al legislador le corresponde definir con precisión, desde el título mismo del proyecto, cual habrá de ser el contenido dominante de la ley; y por la otra, que todas las disposiciones que hacen parte de ella deben guardar entre si una relación de conexidad, bien sea temática, causal, teleológica o sistemática.

**2.2. En el asunto bajo examen, es pertinente recordar que esta Corporación en sentencia C-120 de 2006[25], al declarar inexecutable el artículo 84 de la Ley 962 de 2005, a través del cual se excluyó del pago de derechos de autor a la ejecución pública de ciertas obras; concluyó que el contenido dominante de la citada ley, se identifica con el propósito de "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' (...)"**.

**En este orden de ideas, siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, es claro que la Ley 962 de 2005 al tener como núcleo temático el "procedimiento administrativo", está haciendo referencia a toda aquella regulación jurídica que de manera previa establece los requisitos y formalidades que se deben acreditar por la Administración y por los particulares habilitados por ésta, para garantizar el cabal cumplimiento y desarrollo de la función administrativa, en aras de velar por la vigencia de los derechos e intereses de los asociados[26].**

Así las cosas, obsérvese cómo, la disposición demandada en nada se relaciona con la modificación o supresión de procedimientos administrativos. Por el contrario, lo que dicho precepto supone es la derogación del artículo 60 del Código de Comercio, referente a uno de los deberes del comerciante, consistente en conservar, con arreglo a la ley, los libros y papeles relacionados con sus negocios y actividades[27].

Por consiguiente, en mi opinión, es indiscutible que la norma acusada debió declararse inexecutable por cuanto, como se demostró, lejos de guardar un nexo de conexidad con la materia dominante de la Ley 962 de 2005, se limita a modificar el alcance de una de las obligaciones del comerciante originada en el carácter profesional de su actividad, la cual se plasma en el deber de conservar la correspondencia y demás documentos relacionados con sus negocios, a fin de garantizar la prueba de los actos jurídicos que en ellos puedan constar[28].

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

[1] Versión original publicada en el Diario Oficial No. 45.963 de 08 de julio de 2005, corregida por el Decreto 3075 de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 46.023 de 06 de septiembre de 2005, "Por el cual se corrige un yerro en el artículo 75 de 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".

[2] Exposición de motivos Proyecto de Ley 37 de 2003 Senado, Gaceta del Congreso No 357 de 2003.

[3] Ley 962 de 2005, Exposición de Motivos Ponencia Primer debate Comisión Primera del Senado.

[4] Código de Comercio, artículo 60: "Los libros y papeles a que se refiere este capítulo deberán ser conservados cuando menos por diez años, contados desde el cierre de aquellos o la fecha del último asiento, documento o comprobante. Transcurrido este lapso, podrán ser destruidos por el comerciante, siempre que por cualquier medio técnico adecuado se garantice su reproducción exacta. Además, ante la cámara de comercio donde fueron registrados los libros se verificará la exactitud de la copia, y el secretario de la misma firmará el acta en la que anotará los libros y papeles que se destruyeron y el procedimiento utilizado para su reproducción."

[5] Decreto 2649 de 1993, artículo 134: "CONSERVACION Y DESTRUCCION DE LOS LIBROS. Los entes económicos deben conservar debidamente ordenados los libros de contabilidad, de actas, de registro de aportes, los comprobantes de las cuentas, los soportes de contabilidad y la correspondencia relacionada con sus operaciones.

"Salvo lo dispuesto en normas especiales, los documentos que deben conservarse pueden destruirse después de veinte (20) años contados desde el cierre de aquéllos o la fecha del último asiento documento o comprobante. No obstante. cuando se garantice su reproducción por cualquier medio técnico pueden destruirse transcurridos diez (10) años El liquidador de las sociedades comerciales debe conservar los libros y papeles por el término de cinco (5) años, contados a partir de la aprobación de la cuenta final de liquidación. "Tratándose de comerciantes, para diligenciar el acta de destrucción de los libros y papeles de que trata el artículo 60 del Código de Comercio, debe acreditarse ante la Cámara de Comercio, por cualquier medio de prueba, la exactitud de la reproducción de las copias de los libros y papeles destruidos."

[6] Decreto 2620 de 1993, artículo 2: "Los Jefes de registro mercantil o quien hagan sus veces, deberán certificar la exactitud de las reproducciones que se realicen con base en el artículo anterior."

Ibídem, artículo 3: "Los comerciantes para utilizar cualquiera de los medios técnicos a los que se refiere el artículo primero de este Decreto, deberán contar, al momento de la reproducción, con la presencia de un funcionario de la cámara de comercio de su domicilio, con el fin de que mediante acta se haga constar la relación de los documentos reproducidos, así como la exactitud de los mismos."

` Ley 527 de 1999, artículo 1: "La presente ley será aplicable a todo tipo de información en forma de mensaje de datos, salvo en los siguientes casos: (...)" (Subrayado fuera del texto)

Ibídem, artículo 2: "Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"a) Mensaje de datos. La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax; (...)"

' Ley 527 de 1999, artículo 12: "Cuando la ley requiera que ciertos documentos, registros o informaciones sean conservados, ese requisito quedará satisfecho, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: "1. Que la información que contengan sea accesible para su posterior consulta.

"2. Que el mensaje de datos o el documento sea conservado en el formato en que se haya generado, enviado o recibido o en algún formato que permita demostrar que reproduce con exactitud la información generada, enviada o recibida, y

"3. Que se conserve, de haber alguna, toda información que permita determinar el origen, el destino del mensaje, la fecha y la hora en que fue enviado o recibido el mensaje o producido el documento.

"No estará sujeta a la obligación de conservación, la información que tenga por única finalidad facilitar el envío o recepción de los mensajes de datos.

"Los libros y papeles del comerciante podrán ser conservados en cualquier medio técnico que garantice su reproducción exacta." Resaltado fuera de texto.

[7] Gaceta del Congreso No. 678 de 2003.

[8] Gaceta del Congreso No. 550 de 2004.

[9] Gaceta del Congreso No. 242 de 2005.

[10] Gaceta del Congreso No. 335 de 2005.

[11] Gaceta del Congreso No. 362 de 2005

[12] Gaceta del Congreso No. 350 de 2005

[13] Gaceta del Congreso No. 375 de 2005.

[14] Confrontar respectivamente Gacetas del Congreso No. 342 de 2003. Gaceta del Congreso No. 357 de 2003. Gaceta del Congreso No. 678 de 2003. Gaceta del Congreso No. 550 de 2004. Gaceta del Congreso No. 138 de 2005. Gaceta del Congreso No. 242 de 2005. Gaceta del Congreso No. 335 de 2005. Gaceta del Congreso No. 362 de 2005. Gaceta del Congreso No. 350 de 2005. Gaceta del Congreso No. 375 de 2005.

[15] Corte Constitucional. Sentencia C-796 de 2004.

[16] Corte Constitucional. Sentencia C-390 de 1996, C-435 de 1996, C-428 de 1997, C-584 de 1997.

[17] Sentencia C-501 de 2001, MP. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en una ley (Ley 510/99) cuyo objeto son disposiciones para el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores, una norma (parágrafo 3º, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148, Ley 446/98), con el fin de extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales.). Esta jurisprudencia ya había sido reiterada en la sentencia C-540/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuáles son las partes que no tienen relación alguna con la materia central de la ley).



[18] El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita "la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos", tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000,

cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón. Sentencia C-714 de 2001 MP. Rodrigo Escobar Gil.

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

[20] Sentencia C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño.

[21] Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 014 de 2003 Cámara. 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. Gaceta del Congreso 678 de 2003.

[22] Ibidem.

[23] Sentencia C-1185 de 2000 M. P. Carlos Gaviria Díaz.



[24] Dispone la norma en cita: "**Artículo 28. Racionalización de la conservación de libros y papeles de comercio.** Los libros y papeles del comerciante deberán ser conservados por un período de diez (10) años contados a partir de la fecha del último asiento, documento o comprobante, pudiendo utilizar para el efecto, a elección del comerciante, su conservación en papel o en cualquier medio técnico, magnético o electrónico que garantice su reproducción exacta. // Igual término aplicará en relación con las personas, no comerciantes, que legalmente se encuentren obligadas a conservar esta información. // Lo anterior sin perjuicio de los términos menores consagrados en normas especiales".

[25] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[26] Sentencia C-252 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell.



[27] Dispone, al respecto, la norma en cita: "**Código de Comercio. Artículo 60.** Los libros y papeles a que se refiere este capítulo deberán ser conservados cuando menos por diez años, contados desde el cierre de aquéllos o la fecha de último asiento, documento o comprobante. Transcurrido este lapso, podrán ser destruidos por el comerciante, siempre que por cualquier medio técnico adecuado garantice su reproducción exacta. Además, ante la Cámara de Comercio donde fueron registrados los libros se verificará la exactitud de la reproducción de la copia, y el secretario de la misma firmará acta en la que anotará los libros y papeles que se destruyeron y el procedimiento utilizado para su reproducción. // Cuando se expida copia de un documento conservado como se prevé en este artículo, se hará constar el cumplimiento de las formalidades anteriores".

[28] Sobre la materia se puede consultar: NARVAEZ GARCÍA. José Ignacio. Introducción al Derecho Mercantil. Sexta Edición. Editorial Doctrina y Ley. Bogotá. 1993.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

