



Sentencia 235 de 2014 Corte Constitucional

Sentencia C-235/14

NORMAS PARA SUPRIMIR O REFORMAR REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS Y TRAMITES DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO-Actualización del registro único empresarial y social/RENOVACION ANUAL DE REGISTRO UNICO EMPRESARIAL Y SOCIAL-Inexistencia de extralimitación en ejercicio de facultades extraordinarias

La Sala consideró que la facultad de reformar, establecida expresamente en el texto de la ley que otorgó facultades, le permitía al Presidente de la República adoptar la medida de renovar en las cámaras de comercio, los registros de personas sin ánimo de lucro. Para la Corte, el alcance de la prerrogativa conferida al legislador delegado, implica también atender las finalidades de la autorización para expedir normas con fuerza de ley. En este caso, la Corporación estimó que revisados los móviles que inspiraron la expedición de la Ley 1474 de 2011, ocupa un lugar importante el de lograr “la efectividad del control de la gestión pública” y esta se logra con medidas que tiendan a lograr eficiencia y transparencia en aras de un mejor servicio al ciudadano. Tal acontece con la renovación y consecuente actualización de la información de personas jurídicas cuyo actuar en el contexto social, no solo tiene incidencia económica y social, sino que puede comprometer derechos tan importantes para los asociados como lo son el derecho a la educación, el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad entre otros. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional estimó que, la medida adoptada por el legislador delegado, contribuye a realizar el derecho a la información con todas las consecuencias deseables que ello comporta. Finalmente, la Corporación estimó que las inquietudes suscitadas respecto de los costos que comportan los derechos por la prestación del servicio registral, no dan lugar a un pronunciamiento de fondo dado que los enunciados legales que se refieren a esa materia, no fueron demandados, no teniendo cabida en acciones como la tramitada, el control de constitucionalidad oficioso. No obstante, lo cual, la Corte, observó que para estos efectos es pertinente tener en cuenta la regla contemplada en el inciso 4º del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012.

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Vicio de competencia no sujeto a término de caducidad

VICIOS POR FALTA DE COMPETENCIA-No se pueden confundir con los vicios de forma

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO-Jurisprudencia constitucional

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO-Contenido y alcance

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultades extraordinarias deben ser claras y precisas

EXIGENCIA DE PRECISION Y CLARIDAD EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reglas jurisprudenciales/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites materiales contenidos en Ley 1474 de 2011

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Objeto

REGISTRO PUBLICO-Jurisprudencia constitucional/REGISTRO PUBLICO-Naturaleza/REGISTRO PUBLICO-Presenta en su trasfondo interés público y, corresponde al Estado velar por su protección

REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS JURIDICAS-Finalidad

REGISTRO MERCANTIL-Importancia de la publicidad/REGISTRO DE MATRICULA MERCANTIL-Requisito de renovación constituye medida adecuada para satisfacer fines constitucionales

REGISTRO Y CERTIFICACION DE ENTIDADES DE ECONOMIA SOLIDARIA-Labor en cabeza de las Cámaras de Comercio hasta que Superintendencia de Economía Solidaria estuviese en capacidad de atender dicha gestión

REGISTRO DE PERSONAS JURIDICAS SIN ANIMO DE LUCRO-Contenido y alcance/RENOVACION ANUAL DE REGISTRO PÚBLICO PARA PERSONAS SIN ANIMO DE LUCRO-Potestad de reforma conferida al legislador delegado

Referencia: expediente D-9834

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 166 (parcial) del Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”

Actor: Edgar José Namen Ayub

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D. C nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado

El ciudadano Edgar José Namen Ayub, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, instauró demanda solicitando la declaratoria de inconstitucionalidad de una expresión del inciso segundo del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, cuyo texto, con lo demandado en subrayas, es el siguiente:

Decreto Número 0019 de 2012
(10 de enero de 2012)

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

*El Presidente de la República de Colombia,
en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, y*

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

(...)

TÍTULO II.

REGIMEN ESPECIAL.

(...)

ÍTULO I-II">CAPÍTULO XI.

TRÁMITES, PROCEDIMIENTOS Y REGULACIONES DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO.

(...)

ARTICULO 166. DEL REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL Y SOCIAL

Al Registro Único Empresarial (RUE) de que trata el artículo 11 de la Ley 590 de 2000, que integró el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes, se incorporarán e integrarán las operaciones del Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro creado por el Decreto 2150 de 1995, del Registro Nacional Público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar de que trata la Ley 643 de 2001, del Registro Público de Veedurías Ciudadanas de que trata la Ley 850 de 2003, del Registro Nacional de Turismo de que trata la Ley 1101 de 2006, del Registro de Entidades Extranjeras de Derecho Privado sin Ánimo de Lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia de que trata el Decreto 2893 de 2011, Y del Registro de la Economía Solidaria de que trata la Ley 454 de 1998, que en lo sucesivo se denominará Registro Único Empresarial y Social -RUES-, el cual será administrado por las Cámaras de Comercio atendiendo a criterios de eficiencia, economía y buena fe, para brindar al Estado, a la sociedad en general, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro una herramienta confiable de información unificada tanto en el orden nacional como en el internacional.

Con el objeto de mantener la actualización del registro y garantizar la eficacia del mismo, la inscripción en los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social, y el titular del registro renovará anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año. El organismo que ejerza el control y vigilancia de las cámaras de comercio establecerá los formatos y la información requerida para inscripción en el registro y la renovación de la misma. Los registros mercantil y de proponentes continuarán renovándose de acuerdo con las reglas vigentes.

El organismo que ejerza el control y vigilancia de las cámaras de comercio regulará la integración e implementación del Registro Único Empresarial y Social, garantizando que, específicamente, se reduzcan los trámites, requisitos e información a cargo de todos los usuarios de los registros públicos y que todas las gestiones se puedan adelantar, además, por internet y otras formas electrónicas. La regulación que realice la autoridad competente deberá, en todo caso, hacerse en armonía con las disposiciones estatutarias y con las contenidas en códigos, respecto de los registros de que trata el presente artículo.

Los derechos por la prestación de los servicios registrales serán los previstos por la ley para el registro mercantil, el registro único de proponentes y el registro de entidades sin ánimo de lucro, según el caso. Las Cámaras de Comercio no podrán cobrar derechos de inscripción y

renovación sobre los registros que se le trasladan en virtud del presente decreto-ley y que a la vigencia del mismo no los causan.

Los ingresos provenientes de los registros públicos y los bienes adquiridos con éstos, continuarán afectos a las funciones atribuidas a las Cámaras de Comercio por la ley o por el Gobierno Nacional en aplicación del numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio. En ningún caso los recursos de origen público podrán destinarse para sufragar operaciones o gastos privados de las Cámaras de Comercio. Los registros públicos que se le trasladan a las Cámaras de Comercio serán asumidos por éstas a partir del primero (1°) de marzo de 2012.

2. Pretensión, recopilación normativa y cargo formulado

2.1. Pretensión: Se solicita a este Tribunal que declare la inexecutable de la expresión subrayada, contenida en el inciso segundo del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, por considerarse que vulnera los artículos 3, 113, 121, 123 y 150.10 de la Constitución.

2.2. Inventario normativo: Antes de plantear sus cargos, la demanda hace un recuento de los antecedentes legislativos, reglamentarios y jurisprudenciales relevantes, a fin de dar un contexto a su argumentación. El ejercicio sigue dos trayectorias diversas, según pasa a verse.

La primera trayectoria inicia con el artículo 40 del Decreto Ley 2150 de 1995, al que denomina, de manera impropia, decreto legislativo, que suprime el trámite del reconocimiento de personería jurídica de las entidades privadas sin ánimo de lucro¹, cuyo régimen se aplica también a los fondos de empleados conforme a lo previsto en los artículos 143 y 144 *ibídem*; en su lugar, se dispone que la persona jurídica, una vez constituida por escritura pública o documento privado, deberá proceder a inscribirse en el registro que lleve la Cámara de Comercio conforme al reglamento que dicte el Gobierno Nacional. Prosigue con el Decreto 427 de 1996 que contiene el antedicho reglamento, según el cual las entidades privadas sin ánimo de lucro solo estaban obligadas a inscribir los actos que la ley exigía, como las reformas estatutarias y las elecciones de los órganos de administración y vigilancia. Y culmina con el artículo 1.18 del Decreto 4886 de 2011, que asigna a la Superintendencia de Industria y Comercio la función de determinar los libros necesarios para que las cámaras de Comercio lleven el registro mercantil, la forma de hacer las inscripciones e instruir para que dicho registro y el de las personas jurídicas sin ánimo de lucro se lleve de acuerdo con la ley. Según esta trayectoria, a las entidades sin ánimo de lucro no se les exigía la renovación anual de su registro, como sí se hacía con otras personas jurídicas.

La segunda trayectoria tiene el mismo punto de partida, pero trae un punto de ruptura: el artículo 63 de la Ley 454 de 1998², para decir que éste *“derogó la facultad de las Cámaras de Comercio para llevar el registro y la certificación de las entidades de economía solidaria, conferido por el decreto legislativo, para trasladarlo nuevamente a las Superintendencias”*. Prosigue con una serie de resoluciones que empieza con la 0154 de 1999 y se extiende hasta la 4385 de 2010, en las cuales, ante la circunstancia de que la Superintendencia de Economía Solidaria no se organizó para cumplir con su tarea, se prorrogó la facultad de las Cámaras de Comercio hasta el 28 de julio de 2012. Culmina con el artículo 146 del Decreto Ley 019 de 2012, norma que no es objeto de la demanda, que modifica el artículo 63 de la Ley 454 de 1998 y dispone, en su párrafo, que las Cámaras de Comercio *“llevarán el registro de las entidades de economía solidaria establecido en el artículo 6 de la Ley 454 de 1998 en los mismos términos y con las mismas tarifas previstos para el registro mercantil”*.

2.3. Cargo: En este contexto, el actor señala que la norma demandada vulnera los artículos 3, 113, 121, 123 y 150.10 de la Constitución. En los seis párrafos que conforman el concepto de la violación de la demanda, el actor señala que la norma demandada no suprime o reforma ningún trámite existente, sino que se crea un nuevo trámite. Este trámite, además de generar ingresos a las Cámaras de Comercio, excede las facultades conferidas. A partir de esta circunstancia plantea una violación directa del artículo 150.10 de la Constitución y una violación indirecta, fundada en la ocurrencia de la primera, de los artículos 3, 113, 121 y 123 de la misma. A modo de síntesis, afirma:

“(…)En este orden de ideas, el Presidente de la República al expedir la norma impugnada, NO SUPRIMIÓ, NI REFORMÓ ningún trámite que existiera en la administración pública; por el contrario CREÓ un nuevo trámite, (que le corresponde al Congreso, previo el procedimiento señalado en el inciso primero del artículo 75 de la ley 1474/11), con el que además de generarle gastos a estas entidades, en beneficio de las Cámaras de Comercio, vulneró por exceso en las facultades conferidas, las normas constitucionales arriba transcritas, especialmente la de separación de poderes y, de contera, el mandato conferido por el Congreso de la República, motivo por el cual esa Corte, atendiendo los hechos, el tenor literal de las normas vulneradas, al igual que sus propias providencias relacionadas con el caso, tales como la C-398 de Septiembre 7 de 1995, en su calidad deo (sic.) guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución Política, debe declararla inconstitucional. (...)”

3. Intervenciones

3.1. Intervención del Ministerio de Educación Nacional: no se pronuncia sobre la exequibilidad de la norma demandada. Manifiesta que, luego de revisar el contenido de la norma demandada, esta entidad considera que no le compete pronunciarse sobre la exequibilidad de la misma.

3.2. Intervención del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: exequibilidad. Sobre la base de las Sentencias C-340 y C-395 de 1996 advierte que el Presidente de la República, en el caso *sub examine* no desbordó en manera alguna las facultades conferidas por la ley. Y no lo hizo, porque éstas se confirieron tanto para suprimir trámites, como lo anota el actor, como para reformar trámites, hipótesis en la cual se enmarca el cambio hecho en materia de registro único empresarial.

3.3. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia: exequibilidad condicionada. Parte de la premisa fáctica de que *“es evidente que antes del Decreto 19 de 2012 no existía norma alguna que ordenara la renovación de la inscripción de las entidades comprendidas en la economía solidaria”*. Ante esta circunstancia, afirma que *“la norma censurada comporta la creación de un trámite”*. De manera paralela considera que dicha norma puede inscribirse en el objeto de reformar trámites. Ante esta dualidad, considera que sería del caso declarar la exequibilidad condicionada de la norma demandada, *“en el entendido de que respecto a las entidades de naturaleza solidaria la renovación del registro no causa erogación alguna a cargo de la titular del registro”*.

3.4. Intervención del Ministerio de Salud y Protección Social: exequibilidad. Asume que el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, norma que confiere las facultades extraordinarias, en su teleología *“no solo se circunscribe a suprimir o reformar regulaciones, sino a adoptar*

decisiones coherentes para mejorar la función de la administración pública, garantizando la transparencia en la constitución y ejercicio de los objetivos de las entidades de economía solidaria". Cita jurisprudencia en la cual la Corporación ha advertido que, la precisión en las facultades conferidas por el legislativo al ejecutivo, depende de la fijación de un objetivo claro y específico en torno a la materia a regular. Agrega que la norma demandada se inscribe en los propósitos fijados en la delegación, en la medida en que permite ejercer la inspección, vigilancia y control de los entes de economía solidaria, sobre la base de una información inscrita en un registro público que debe actualizarse de manera periódica.

3.5. Intervención del Ministerio de Trabajo: exequibilidad. A partir del texto del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, del cual hace parte el párrafo por medio del cual se confieren las facultades extraordinarias, pone de presente que hay una autorización explícita para crear nuevos trámites en el orden nacional, conforme al procedimiento allí fijado. Por lo tanto, las facultades no pueden entenderse de manera limitada a reformar y suprimir trámites. Respalda esta afirmación en la Sentencia C-745 de 2012, en la que se alude, de manera explícita, a la facultad de "imponer nuevos procedimientos". Sin embargo, en el caso *sub examine* no se creó un nuevo trámite, como lo entiende, de manera inadecuada, el actor, sino que se simplificaron trámites. En efecto, seis registros que se manejaban de manera independiente: el registro de entidades sin ánimo de lucro (Decreto 2150 de 1995), el registro nacional público de personas naturales y jurídicas que ejercen la actividad de vendedores de juegos de suerte y azar (Ley 643 de 2001), el registro público de veedurías ciudadanas (Ley 850 de 2003), el registro nacional de turismo (Ley 1101 de 2006), el registro de entidades extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia (Decreto 2893 de 2011) y el registro de la economía solidaria (Ley 454 de 1998), se incorporan en el nuevo registro único empresarial y social (RUES).

3.6. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional: exequibilidad. La intervención plantea que la norma demandada "guarda consonancia con el objeto o finalidad de las facultades extraordinarias conferidas por el Legislador al Presidente de la República, para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la administración pública, para lograr una gestión pública más eficiente y generar una cultura de legalidad". Y lo plantea porque ante la circunstancia de que el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 no contiene parámetros para identificar las regulaciones, los trámites y los procedimientos administrativos que deban reformarse o suprimirse, dichos parámetros se pueden establecer a partir del objeto de la ley, que es fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad en el control de la gestión pública. Añade la interviniente a su exposición que los principios de la buena fe y la confianza legítima, no impiden modificar expectativas de los administrados, ni conducen a la petrificación del ordenamiento.

3.7. Intervención del Departamento Nacional de Planeación: inhibición y, en subsidio, exequibilidad. Luego de dar cuenta del proceso de formación y del contenido de la norma demandada, en el contexto de la lucha contra la corrupción, y de precisar el alcance de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1474 de 2011, a la luz de numerosas sentencias, advierte que "La actualización del registro no es una figura caprichosa ni antojadiza sino que, a través de la misma, se preserva la publicidad de actuaciones frente a terceros, tema asociado y complementario a la función registral". No obstante lo dicho, la intervención plantea que los cargos de la demanda obedecen a "una serie de percepciones o consideraciones de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta esa violación", por lo que su correspondiente concepto de la violación no satisface las exigencias de claridad, especificidad y suficiencia.

3.8. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública: exequibilidad. Cita extensos pasajes de la jurisprudencia constitucional, para evaluar si la norma demandada se enmarca dentro de las facultades conferidas por la ley, precisando que es menester determinar si la primera guarda una relación temática y teleológica con las materias señaladas en la segunda. Al realizar la correspondiente verificación, afirma que la norma demandada no creó un nuevo trámite, porque el registro único empresarial (RUE) ya existía; lo que hizo fue modificar este registro, al que agregó el elemento social (RUES) y, de esta manera, unificar varios registros, con lo cual se da una adecuada publicidad de la información actualizada que aparece en ellos, conforme con las exigencias del gobierno en línea y de acceso a la información. De otra parte, la obligación de inscribirse en un registro y actualizar la información de manera periódica tampoco es nueva, pues ya la tenían las entidades sin ánimo de lucro de tiempo atrás (Decreto 2150 de 1995).

3.9. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores: exequibilidad. Encuentra que "existe una relación de conexidad entre sus disposiciones [refiriéndose a la norma demandada] y los motivos que dieron lugar a las facultades otorgadas por el legislador". Y dicha relación existe porque la norma demandada tiene como fin "brindar al Estado, a la sociedad en general, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro una herramienta confiable de información unificada tanto en el orden nacional como en el internacional".

3.10. Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: exequibilidad. Afirma que ninguno de los cargos está llamado a prosperar, por cuanto la norma demandada se enmarca dentro del ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la ley. De la circunstancia razonable y proporcionada de que se deba sufragar los gastos que demanda el registro y su actualización, no se sigue, *per se*, la vulneración de las normas constitucionales que se señalan como quebrantadas.

3.11. Intervención de los ciudadanos Yenny Samanta Pino, Lorna Patricia Rojas, Jenny Alejandra Meza, Flor María Montaña y Luis Eduardo Barbón, estudiantes de la Universidad Católica de Colombia: inexecuibilidad. Consideran que la norma demandada ni reforma ni suprime un trámite, que es el objeto de las facultades extraordinarias, sino que crea uno nuevo, lo que las desborda.

4. Concepto del Procurador General de la Nación: exequibilidad

4.1. En el Concepto 5654 el Ministerio Público solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada, luego de acoger el criterio de que la demanda debe estudiarse en razón del principio *pro actione*.

El análisis tiene tres puntos de partida: el título de la Ley 1474 de 2011, que da cuenta de su materia, el párrafo 1 del artículo 75 de la misma, que confiere las facultades extraordinarias, y el artículo 1 del Decreto 19 de 2012, que señala el objeto de la norma demandada. A partir de este contexto, advierte que el artículo 166 del referido decreto "integra al Registro Único Empresarial "RUE", el registro de entidades sin ánimo de lucro creado por el Decreto 2150 de 1995, el de las personas naturales y jurídicas que ejerzan actividades de vendedores de juegos de suerte y

azar, el de veedurías ciudadanas, el de turismo, el de entidades extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro que establezcan negocios permanentes en Colombia y el de las entidades de la economía solidaria de que trata la Ley 454 de 1998”.

Este registro unificado, para mantener su actualización y, por tanto, garantizar su eficacia, requiere de la inscripción oportuna y de su renovación en los tres primeros meses de cada año, para lo cual se dispondrá los formatos adecuados y se señalará la información requerida. Al examinar la regulación de los registros antes de unificarse, señala que el registro relacionado con la economía solidaria (Ley 454 de 1998) estaba previsto “en los mismos términos y con las mismas tarifas previstos para el registro mercantil”.

A partir de los anteriores elementos de juicio, afirma que el registro único empresarial –ahora registro único empresarial y social- “no es nada nuevo en el sistema jurídico, de allí que la expresión acusada no está creando trámites como lo asume el accionante”; y que “Tampoco es cierto que [dicho registro] genere gastos como lo piensa el accionante, puesto que, de acuerdo con el artículo acusado, no se cobrarán derechos de inscripción y renovación de los registros que se realizan ante las cámaras de comercio”. En estas condiciones, el Ministerio Público no aprecia un ejercicio desbordado o excesivo de las facultades extraordinarias, pues lo examinado se puede enmarcar en la competencia para reformar trámites.

Hasta este punto, el texto incorporado, salvo algunas escasas modificaciones, se corresponde con el de la ponencia inicialmente presentada.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La presente demanda de inconstitucionalidad fue formulada por un ciudadano colombiano, contra una disposición vigente contenida en Decreto Ley 019 de 2012. Por lo tanto, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre ella, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política.

2. Cuestión preliminar. Improcedencia de la caducidad de la acción por vicio en la competencia

Previo a decidir advierte la Corte que el motivo de inconformidad expuesto por el accionante, se contrae a cuestionar un exceso por parte del Ejecutivo, en el uso de las competencias atribuidas por el Congreso de la República, pues, aquel, en el sentir del actor, desbordó la potestad conferida para reformar o suprimir regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. También observa la Sala que el Decreto Ley 019 de 2012 se publicó en el Diario Oficial 48.308 del 10 de enero de 2012 y la demanda fue presentada personalmente por el actor ante la Secretaría de la Corporación el 2 de agosto de 2013. De los presupuestos fácticos aludidos se podría pensar que resultaría aplicable lo dispuesto en el artículo 242.3 de la Carta y, consecuentemente, se debería declarar la caducidad de la acción. Sin embargo, esta Sala, en repetidas ocasiones, ha explicado que los vicios en materia de competencia, no dan lugar a la caducidad referida.

Desde 1993, esta Corporación ha sostenido que los vicios por falta de competencia no se pueden confundir con los vicios de forma, de tal modo que la caducidad predicable de estos últimos, no se hace extensiva a aquellos. Para la Corporación, la competencia es previa al uso de la forma a través de la cual se realiza el acto jurídico. Esa premisa es la que ha permitido a la Sala Plena distinguir dos situaciones reprochables, una, en la que se posee la competencia, pero, se emplea una forma inapropiada para ejercerla y ello puede malograr el acto jurídico. Otra, en la que careciendo de competencia se efectúa el acto a través de la forma prescrita por el ordenamiento, pero, ello debe acarrear las consecuencias propias de la falta de competencia. En suma, los vicios de competencia son diferentes de los defectos en la forma y, sus consecuencias igualmente difieren. Ha precisado la Corte:

“(…) La falta de competencia genera, pues, un vicio que hace anulable el acto de derecho público indebidamente producido, así como la incapacidad, en el derecho privado, genera una nulidad que nada tiene que ver con la inadecuada elección de la forma que ha de corresponder al acto, conforme a su naturaleza jurídica (...)”

(...)

“El artículo 242-3 de la Carta Política que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia. Y no podría hacerlo, porque si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab- initio, del presupuesto esencial para surgir el mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma” (Sentencia C- 546 de 1993 M.P. Gaviria Díaz)

Este criterio ha sido reiterado por la Corte constitucional en diversas oportunidades, prueba de ello lo son las sentencias C-102 de 1994, M.P. Gaviria Díaz, C-734 de 2005, M.P. Escobar Gil y C-280 de 2007 en cuyo considerando jurídico 6 se manifiesta:

“El artículo 150.10 de la Constitución prevé la figura de la delegación legislativa (...)”

“(…) La jurisprudencia de esta Corporación desde sus inicios ha entendido que el desconocimiento de este precepto constitucional bien sea por la ley habilitante o por el Gobierno en el ejercicio de las facultades conferidas, constituye un vicio de entidad suficiente para acarrear la declaratoria de inexecutable de la norma objeto de control, pues puede dar lugar a un vicio de competencia y la competencia es el “presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma”[35], razón por la cual en estos casos la acción pública no tiene término de caducidad(...)” (negrilla fuera de texto)

En consecuencia, procede la Sala a precisar la acusación formulada contra un apartado del inciso 2 del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012 para seguidamente estudiarla.

3. Análisis del Cargo

Revisado el libelo acusatorio, se verifica que el actor encuentra violatoria de los artículos 3, 113, 121, 123 y 150.10 de la Constitución, la disposición contenida en un apartado del inciso 2 del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012. El accionante entiende que el enunciado legal, al preceptuar que la inscripción en los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social, deberá renovarse anualmente dentro de los (3)

tres primeros meses de cada año, excede las facultades conferidas por el legislador, pues, la autorización al legislador delegado solo le permitiría suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Para la Corte, la formulación de la censura resulta clara y se advierte que suscita una duda sobre la constitucionalidad del mandato legal, siendo procedente desatar la cuestión en esta providencia.

3. Problema jurídico constitucional

Advertida la aptitud del cargo, encuentra la Corte que el problema jurídico puede enunciarse del siguiente modo ¿desconoció el legislador delegado, la autorización conferida por el Congreso de la República para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública; al disponer, en el inciso 2 del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, que los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social, deberán renovarse anualmente dentro de los (3) tres primeros meses de cada año?

Enunciado el problema jurídico, procede la Corte a considerar los aspectos de fondo que permitan dilucidarlo y emitir el pronunciamiento requerido. Para ello, inicialmente, se abordará, de manera general, el asunto de la potestad legislativa delegada. Seguidamente, se revisará sucintamente la función del registro público de las personas jurídicas y, finalmente, se considerará el caso concreto.

4. El alcance de las facultades conferidas al Ejecutivo por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 y la expedición del Decreto Ley 019 de 2012 No es la primera ocasión en la cual esta Corporación se ve avocada a pronunciarse sobre la constitucionalidad de las facultades en virtud de las cuales se expidió el Decreto Ley 019 de 2012. Esta Sala ya ha tenido oportunidad de referirse a dicha potestad delegada, tal aconteció, entre otras, en las sentencias C- 012 de 2013 M.P. González Cuervo C- 744 de 2012 M.P. Pinilla Pinilla, C- 745 de 2012 M.P. González Cuervo. En el caso presente, nuevamente se censura lo que se estima como un indebido uso de la autorización conferida al ejecutivo para expedir normas con fuerza de Ley. Para decidir la Sala recordará algunos pronunciamientos que ha hecho al referirse a la potestad legislativa delegada y los requisitos constitucionales y jurisprudenciales de esta. Finalmente, se especificará la delegación legislativa conferida al Gobierno en el párrafo del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011.

Respecto de las facultades que, de conformidad con el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, el Congreso otorga al Gobierno para la expedición de normas con fuerza de ley, copiosa ha sido la jurisprudencia de esta Corporación³ y, respecto del asunto ha sentado que:

"(...) se trata de facultades que buscan autorizar en el Ejecutivo, de manera transitoria, una potestad legislativa que en determinados caso puede ser atendida de manera más expedita por el Gobierno. Así por ejemplo, asuntos de carácter técnico que requieren de respuestas más inmediatas, encuentran una mejor regulación por parte del legislador delegado, cuyo procedimiento de expedición de normas es menos complejo que el procedimiento propio del legislador ordinario. O, también, cuando se trata de asuntos puntuales de la Administración, puede resultar más adecuada la solución normativa establecida por el Gobierno en razón de la proximidad con el problema o asunto que se busca regular. (...)" (sentencia C- 016 de 2013 M. P. Mendoza Martelo)

Además de las razones de conveniencia que explican la entrega de facultades legislativas al Presidente, es pertinente anotar que dicha concesión está mediada por diversos requisitos establecidos por el constituyente, estos son, en términos generales, recordando el pronunciamiento inmediatamente citado, los siguientes:

*"(...) la existencia de una ley habilitante (i); la necesidad de una mayoría especial para la aprobación de la ley habilitante (ii); la concesión de las facultades por un término no mayor a 6 meses (iii); la existencia de un presupuesto de hecho, el cual bien puede ser "cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje" (iv); el carácter expreso y preciso sobre lo delegado (v); el carácter provisional de la delegación (vi); la restricción constitucional de conferir tales facultades para expedir códigos, leyes orgánicas y estatutarias o, decretar impuestos (vii).(...)"*⁴

La relevancia de esta forma de producción legislativa atribuida al Presidente de la República, es tal que el constituyente estipuló que el control de constitucionalidad de tales disposiciones, quedaba radicado en cabeza de la Corte Constitucional.

Por lo que atañe puntualmente a las facultades que concede el Congreso de la República al legislador extraordinario, resulta necesario recordar la exigencia de la precisión de aquellas y el condicionamiento establecido para la interpretación de la autorización al Ejecutivo. Ha manifestado la Sala:

"(...) Las facultades extraordinarias que el Congreso conceda al Presidente de la República deben ser precisas y su interpretación tiene un carácter estricto, de tal modo que los decretos leyes que se dicten en su desarrollo no pueden tocar temas ajenos a los determinados por la norma habilitante ni desconocer las exigencias y requisitos que en ella se contemplan, pues la función legislativa que entonces cumple el Jefe del Estado es precaria, limitada, dependiente del alcance literal del texto legal que la hace posible en concreto.(...)" (Sentencia C- 395 de 1996 M.P. Hernández Galindo)

La evolución jurisprudencial ha ahondado en el análisis del concepto de precisión al que alude el numeral 10 de la Carta. Ha explicado la Corporación, en decisiones posteriores, que la noción de precisión no significa detallado o taxativo, se trata más bien de definición inequívoca del campo o materia objeto de regulación por parte del delegado. Ha sentado la Sala al respecto:

"(...) El concepto de precisión al cual hace alusión el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, se refiere a la claridad en cuanto a la delimitación de la materia pero no al grado de amplitud de dicha ley⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-366-12.htm> -_ftn20. De tal modo que conceptos de precisión y amplitud no son excluyentes entre sí (...)" (Sentencia C- 366 de 2012 M.P. Mendoza Martelo)

Una exigencia de precisión que implicase el detalle, podría conducir al exabrupto de convertir al Ejecutivo delegado en un mero repetidor de lo autorizado taxativamente por el legislador ordinario. De darse tal situación, perdería su razón de ser la disposición del constituyente cuando

permite tal delegación, confiando en el conocimiento de los problemas por parte de la Administración y en su capacidad para resolverlos dada su relación inmediata con estos.

La misma jurisprudencia citada, ha reiterado:

“(...) La circunstancia de que la materia sobre la cual recaigan las atribuciones extraordinarias para legislar sea amplia y aparezca enunciada de modo general, sin detalle, no implica que las mismas carezcan de precisión y, por tanto, sea inconstitucional pues “lo importante, y esencial, es que la materia descrita en la ley, aun cuando sea de contenido general, permita al intérprete establecer inequívocamente su campo de acción”⁶. (...)”

Con todo, resulta pertinente tener en cuenta que la Corporación ha advertido sobre los límites a las precitadas facultades delegadas del legislador extraordinario, señalando que uno de estos hace relación al tiempo durante el cual el autorizado puede hacer uso de la potestad conferida. Otra restricción atañe a la materia para la cual se concede el poder de producir normas con fuerza de Ley. En lo concerniente al periodo durante el cual se puede hacer uso de la potestad delegada, el mismo constituyente en el inciso 1º del numeral 10 del artículo 150 del Texto Superior, ha fijado como tope un periodo de hasta seis (6) meses. En cuanto al límite material, la jurisprudencia ha explicado que:

“(...) La delimitación material alude a que los decretos que dicte el Presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante. El Gobierno sólo puede ocuparse de las materias allí indicadas sin lugar a extensiones ni analogías⁷ (...)”

Sentadas las generalidades precedentes, pasa la Sala a considerar la delegación específica que dio lugar a la disposición cuestionada en esta oportunidad. Para tal efecto, resulta importante atender lo considerado por esta Sala en la sentencia C-711 de 2012, cuando evaluó el límite material de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, a través del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011. La decisión mencionada estimó que una valoración de las facultades conferidas al Presidente para expedir el Decreto Ley 019 de 2012, implicaba revisar cada uno de los términos que comporta ese tipo de concesión al Ejecutivo, se expuso *in extenso*:

“Para determinar los límites materiales de dichas facultades debe precisarse el alcance de las expresiones “regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública”, que justamente la ley habilitante faculta a “suprimir o reformar”.

5.3.3.1. La expresión “suprimir”, en cuanto hacer cesar o desaparecer algo, se entiende jurídicamente como sinónimo de abrogar normas o abolir un aspecto sustancial o procedimental regulado en ellas. Y la voz “reformar”, entendida como volver a formar, rehacer, por lo general con la intención de mejorarlo, hace referencia a modificaciones introducidas en los supuestos fácticos o jurídicos contenidos en las reglas de derecho.

5.3.3.2. En relación con el objeto u objetos sobre los que deben recaer las acciones precitadas del ejecutivo, la norma de facultades señaló que debían dirigirse hacia tópicos existentes en la administración pública, como: “regulaciones, esto es, reglamentos de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema; “procedimientos” o modo secuencial de ejecutar algunas cosas; y “trámites” como diligencias que hay que recorrer en determinado asunto o negocio hasta su conclusión.

5.3.3.3. Finalmente, condiciona el objeto de las facultades extraordinarias a que se trate de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, esto es, no indispensables o que no hacen falta.

5.3.3.4. De las anteriores consideraciones podemos concluir que el legislador extraordinario estaba facultado para dictar las normas con fuerza de ley tendientes a eliminar o alternativamente modificar reglas, métodos de ejecución o diligencias no indispensables en la Administración Pública”.

En esta ocasión la Corporación estima necesario observar el verbo *reformar* dado que es esta la actividad que pudo adelantar el Ejecutivo al disponer la renovación del registro cuestionado por el accionante. La Real Academia de la Lengua, al definir la expresión, consigna, entre las varias acepciones, la siguiente: *“Modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo”*. Por su parte, el diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas, en la entrada *reformar*, contempla, entre los diversos significados, los siguientes: *“Modificar”, “cambiar”, “arreglar”, “enmendar”* y, en particular, indica *“variar una organización o estructura”⁸*

Entiende pues la Corte que la prerrogativa de reformar, contenida en el párrafo del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, involucra la posibilidad de variar o cambiar lo que esté autorizado en el objeto o materia contemplada en la disposición delegante. En este caso se trata de las regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública.

El otro aspecto relevante en esta valoración, es la finalidad perseguida por el legislador cuando entrega al Ejecutivo el poder transitorio de expedir normas con fuerza de Ley. En el asunto en estudio, resulta orientador el objeto de la Ley 1474 de 2011, cuyo tenor literal reza: *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”* (negritas fuera de texto). Entiende la Sala que un móvil subyacente a la autorización del legislador es el efectivo control de la gestión que potencialmente puede incidir en la vida del colectivo social.

Otro aspecto importante en esta estimación tiene que ver con lo dispuesto en otros mandatos que integran el capítulo en el cual se encuentra el artículo 75 en revisión. Particular interés reviste en esta reflexión lo dispuesto en el artículo 73 al prescribir para la Administración una *estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano*. La misma regla vincula dicha estrategia al *Programa Presidencial de Modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción*.

Para la Sala, una interpretación sistemática, que integra el precepto en estudio a otras disposiciones del cuerpo legislativo al que aquel pertenece, permite afirmar que la labor del legislador delegado, no se contrae únicamente a suprimir trámites innecesarios, sino que, le indica al productor de normas con fuerza de Ley, que hace parte de sus deberes llevar a cabo los ajustes que tiendan a lograr eficiencia y transparencia en aras de un mejor servicio al ciudadano.

Una comprensión del *telos* de la facultad delegada signada por el literalismo, torna a la Administración en un mero cercenador de trámites que estime como innecesarios y, la inutiliza frente a las eventuales necesidades de ajustar procedimientos urgidos de variaciones que realicen mandatos constitucionales como los de moralidad, eficacia y publicidad establecidos en el artículo 209 del Texto Superior.

Así pues, advierte la Sala que las normas con fuerza de Ley que sean producto de la autorización conferida, esto es, *suprimir* o *reformular*, que comprendan el objeto definido por el legislador, esto es, *regulaciones*, *procedimientos* y *trámites*, y que realicen la finalidad señalada por el delegante, esto es, el logro de la transparencia, la eficiencia y la publicidad; cuentan con el aval del Tribunal Constitucional. Es el lleno de estas exigencias, lo que debe mirar la Corporación en el caso presente.

5. La finalidad del Registro Público de las personas jurídicas

Un asunto que resulta importante en la valoración constitucional de la medida adoptada por el legislador delegado, cual fue en este asunto, ordenar la renovación del registro público de una serie de personas jurídicas, es el de la apreciación de las finalidades de lo preceptuado. En el apartado anterior de esta decisión, la Corporación consideró los propósitos que inspiraron la concesión de facultades, en este acápite, la Corte se referirá brevemente al objetivo u objetivos de la medida específica establecida en el enunciado juzgado.

Como se observa, el precepto cuestionado establece la renovación anual del registro dentro de los tres (3) meses de cada año, mandato que incluye a las personas sin ánimo de lucro. Se trata entonces de recordar cuál es la pretensión al interior de los Estados de llevar un registro público de ciertos tipos de personas que actúan en el tráfico jurídico. En el caso colombiano dicho registro se ha denominado Registro Único Empresarial y Social.

La Sala ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las bondades del registro público y, en particular, sobre el registro mercantil de quienes se dedican a la actividad comercial. En esos pronunciamientos, esta Corporación ha aludido a la naturaleza del registro y sus finalidades, entre otros asuntos. Evidencia de la preocupación por el tema, en sede de constitucionalidad, lo constituye la sentencia C- 640 de 2002 M.P. Monroy Cabra, en la cual, a propósito de la notificación de los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos, se manifestó:

“(...) los registros, por ser públicos, pueden ser consultados por cualquier persona, de manera que esta forma de comunicación de la decisión no les resulta oculta o secreta. En efecto, la publicidad es justamente la razón de ser del registro, por lo cual ni siquiera hay que acreditar un interés jurídico para enterarse del contenido de los asientos o inscripciones (...)”.

En una decisión posterior el Tribunal Constitucional dedicó un apartado completo a la naturaleza del registro mercantil, en esa oportunidad y por ser pertinente recordarlo en este proveído, se dijo:

“Coinciden unánimemente la doctrina y la jurisprudencia en reconocer que el registro mercantil es un instrumento de publicidad para la vida comercial, cuyo objeto es permitir al público el conocimiento de ciertos datos relevantes para el tráfico mercantil. Algunos hechos y actividades de esta naturaleza producen efectos no sólo entre la partes, sino también frente a terceros, por lo cual, por razones de seguridad jurídica, es menester que exista un mecanismo para su conocimiento público. Por ello, la ley impone al comerciante la obligación de dar publicidad a tales hechos o actos, así como su propia condición de comerciante⁹. Este interés de terceros, señala acertadamente Garrigues, no es un interés difuso, sino concreto”.

Como se observa, coinciden los pronunciamientos en destacar la importancia del registro para la publicidad tanto de la existencia, como de los actos, de una serie de sujetos que actúan en la vida social y, también se advierte, en la segunda providencia citada, que dicha publicidad protege a terceros, los cuales sin esa información pública podrían ser fácilmente defraudados dado que estarían en riesgo de interactuar con entes desconocidos. En suma, el registro público presenta en su trasfondo un interés público y, corresponde al Estado, velar por su protección.

En lo atinente al asunto puntual de la renovación del registro público, esta Corte, a propósito de la matrícula mercantil, sentó:

“(...) para la Corte Constitucional el requisito de renovación del registro de matrícula mercantil busca satisfacer objetivos legítimos a la luz del orden constitucional. Así, (i) la estructuración de una base de datos permanentemente actualizada con la información detallada de los comerciantes y sus ocupaciones, (ii) hace de la dinámica económica una actividad organizada y por tanto segura desde el punto de vista económico sino también jurídico (...)” (sentencia C- 277 de 2006 M.P. Sierra Porto).

En el mismo fallo la Corporación precisó que la renovación permite un conocimiento actualizado de la existencia y los actos de las personas sujetas a registro, lo cual contribuye a un efectivo control estatal de la actividad mercantil y, de contera, se constituye en un factor útil para la planificación de actividades económicas y particularmente mercantiles, no solo en cabeza del Estado, sino también de la gestión de los actores privados, necesitados de dichos datos que con el registro adquieren el carácter de públicos. Pertinente sobre el punto, es el siguiente fragmento del pronunciamiento en cita:

“(...) El requisito de renovación del registro de matrícula mercantil busca satisfacer fines constitucionales referidos a que la dinámica económica se estructure como una actividad organizada sujeta a la dirección y control del Estado, y por tanto segura desde el punto de vista económico y jurídico, que permite a la comunidad acceso a la información en virtud del principio de publicidad. Y, por lo expuesto, el registro mercantil actualizado constituye una medida adecuada para la satisfacción de dichos fines (...)”

Podría aducirse, desde la perspectiva de la demanda, que la jurisprudencia traída alude a personas jurídicas cuya actividad comporta el lucro, sin embargo, esta observación no le resta peso a la consideración propuesta, pues, no entrevé la Corte Constitucional razones que impidan al Estado tener noticia reciente (anual) de las variaciones acontecidas a las personas jurídicas sin ánimo de lucro, cuyo actuar, incide en el tráfico

jurídico y, supone, una actividad social que puede interesar al colectivo.

Una información actualizada, hace más eficiente la actividad de control estatal y, permite a terceros tener acceso a información útil sobre entes con los cuales puede llegar a establecer relaciones que comprometan derechos, incluso, derechos fundamentales como la educación, la propiedad privada y el trabajo.

6. El análisis del caso concreto

En el caso que se juzga, el actor consideró que el precepto acusado, implicó una extralimitación en el uso de las facultades conferidas al legislador delegado, al ordenar un trámite que, en su entender, no estaba establecido en el ordenamiento jurídico. Para el accionante, el Presidente de la República solo podía suprimir o reformar trámites o procedimientos innecesarios. Además, plantea el accionante que al preceptuarse un deber de renovación anual del registro de las personas sin ánimo de lucro, se genera una erogación a quien tiene el deber de renovar su registro, dado que dicha gestión es onerosa.

Dispuso el legislador delegado en un apartado del inciso 2 del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, lo siguiente:

“Con el objeto de mantener la actualización del registro y garantizar la eficacia del mismo, la inscripción en los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social, y el titular del registro renovará anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año. El organismo que ejerza el control y vigilancia de las cámaras de comercio establecerá los formatos y la información requerida para inscripción en el registro y la renovación de la misma. Los registros mercantil y de proponentes continuarán renovándose de acuerdo con las reglas vigentes”. (Se subraya lo demandado).

Para la Corte, el enunciado legal transcrito debe ser valorado acorde con las motivaciones expuestas precedentemente, por ello, es menester analizar la congruencia entre la actividad desplegada por el legislador delegado y la potestad autorizada.

Encuentra la Corte que entre los poderes otorgados al Ejecutivo, se contempló el de *reformular*. Como se sentó en el acápite 4 de esto proveído, el alcance de dicha facultad implica la posibilidad de variar, modificar, rehacer una organización o una estructura. En el asunto en estudio la prerrogativa tenía por objeto variar, modificar o, rehacer un procedimiento o trámite, cual es, el registro público de las personas sin ánimo de lucro.

Entiende la Corte que el deber de incorporarse al registro público por parte de personas sin ánimo de lucro y, en particular de las entidades de economía solidaria, sobre las cuales centra su argumentación el actor; aparece regulado en el artículo 63 de la Ley 454 de 1998, la cual dispuso:

ARTÍCULO 63º.- Registros e inscripción. Los actos de registro e inscripción de las entidades de la economía solidaria a que se refiere la presente Ley, serán realizados por la Superintendencia a la cual corresponda su supervisión. Para el registro de acto de constitución, será condición previa la presentación del certificado de acreditación sobre educación solidaria expedido por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria.

PARÁGRAFO 1º.- En todo caso, estos actos no suplirán el requisito de autorización previa necesario para el ejercicio de determinadas actividades cuando la ley establezca esta obligación. Las organizaciones de la economía solidaria que ejerzan actividades sin la debida autorización serán acreedoras a las sanciones a que haya lugar.

PARÁGRAFO 2º.- Las cooperativas cuyo objeto principal sea la prestación de servicios de vigilancia privada y las que tengan por finalidad ser promotores de salud o prestadoras de servicios de salud, se registrarán, para efecto de la obtención de personalidad jurídica, por las disposiciones establecidas para las entidades de naturaleza cooperativa.¹⁰

Con posterioridad, el Presidente de la república en uso de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, expidió el Decreto 1798 de 1998, con el cual se pretendía reglamentar lo normado en el citado artículo 63. Los artículos 1 y 2 del Decreto reglamentario establecieron lo siguiente:

ARTÍCULO 1º.- Registro y certificación de las entidades de la economía solidaria. Las cámaras de comercio continuarán ejerciendo la función de registro de los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exija esta formalidad y de certificación de existencia y representación legal de las entidades de la economía solidaria de que trata el parágrafo segundo del artículo 6 de la Ley 454 de 1998, hasta tanto se organice la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Esta función será ejercida por las cámaras de comercio en los mismos términos, tarifas y condiciones previstos para el registro mercantil de los actos de las sociedades comerciales, observando para el efecto las previsiones de los Decretos 2150 de 1995 y 427 de 1996.

ARTÍCULO 2º.- Mientras se organiza y entra en funcionamiento la Superintendencia de la economía Solidaria y se reglamenta el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 63 de la Ley 454 de 1998 a las superintendencias, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria continuará ejerciendo las funciones relativas a reconocimiento de personería jurídica, aprobación de reformas estatutarias, registro de órganos de administración, vigilancia y control y certificación de tales situaciones respecto de las entidades de las que venía conociendo el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

Como se puede apreciar, los preceptos reglamentarios preservaron la labor de registro y certificación de las entidades de economía solidaria, en cabeza de las Cámaras de Comercio, hasta tanto la Superintendencia de la Economía Solidaria estuviese en capacidad de atender dicha gestión. Hasta este punto, se puede sostener que el trámite de registro en cuestión existe. Más adelante, como lo pone de presente el mismo accionante, se expidieron por parte de la Superintendencia resoluciones, mediante las cuales se le extendió el plazo a las Cámaras de Comercio para seguir llevando el registro de las entidades de economía solidaria. Oportuna resulta la transcripción de algunos apartes de la Resolución 20101120004385 proferida el 7 de Julio de 2010 y que en lo del caso dispuso:

“(…) Artículo 1º. Las Cámaras de Comercio, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de esta resolución, continuarán ejerciendo por

veinticuatro (24) meses más a partir del 28 de julio de 2010, la función de registro de los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exija esta formalidad, y de certificación de existencia y representación legal de las organizaciones supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, según la condición establecida en el artículo 1° del Decreto 1798 de 1998.

ARTÍCULO 2°. Esta función la ejercerán las Cámaras de Comercio en los mismos términos y condiciones previstas en el registro mercantil para los actos de las sociedades comerciales, observando para el efecto lo dispuesto en los Decretos 2150 de 1995 y 427 de 1996 y sin perjuicio de las autorizaciones especiales que de acuerdo con sus facultades deba expedir la Superintendencia en algunos casos, para efectuar los registros. Se exceptúan las Cooperativas y Precooperativas de trabajo asociado y las organizaciones e instituciones auxiliares de la Economía Solidaria que desarrollan y apoyan la actividad de educación, cuyo registro corresponde a esta Superintendencia, en virtud de lo dispuesto en el [Decreto 4588 de 2006](#) y el artículo 45 del Decreto 2150 de 1995, en concordancia con el Título III Capítulo VII de la Circular Básica Jurídica (Circular Externa número 007 de 2008) de esta Entidad.(...)"

Para la Corte, está suficientemente acreditado que el trámite de inscripción de las Entidades de Economía Solidaria, ya estaba establecido en el ordenamiento jurídico con antelación a la expedición de la norma tachada.

En general, puede afirmarse que el deber de registro de las personas sin ánimo de lucro, ha sido contemplado en el ordenamiento jurídico con antelación a la expedición del enunciado legal censurado en esta actuación.

Sobre la obligación de registro público para las personas sin ánimo de lucro, resulta pertinente recordar que el Decreto 2150 de 1995, en su capítulo segundo, suprimió el reconocimiento de personerías jurídicas para dicho tipo de personas, pero, el parágrafo único del artículo 40 del citado Decreto, deferió al Gobierno Nacional la reglamentación del registro que lleven las Cámaras de Comercio de las personas jurídicas de derecho privado. Además, el artículo 144 del mismo Decreto Ley, estipuló el registro para las entidades indicadas en el artículo 143 del cuerpo legislativo en cita, cuales son: las entidades de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, así como sus organismos de integración y las instituciones auxiliares del cooperativismo; entes todos calificados, como entidades sin ánimo de lucro. Posteriormente, el Decreto reglamentario 427 de 1996 indicó en lo pertinente lo siguiente:

"ARTÍCULO 1º.- Registro de las personas jurídicas sin ánimo de lucro. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro de que tratan los artículos 40 a 45 y 143 a 148 del Decreto 2150 de 1995 se inscribirán en las respectivas Cámaras de Comercio en los mismos términos, con las mismas tarifas y condiciones previstas para el registro mercantil de los actos de las sociedades comerciales.

En los artículos 2 y 3 del mismo decreto se enlistaron las personas obligadas y excepcionadas del deber referido.

Importante en este acopio normativo, resulta recordar lo dispuesto en el artículo 1 numeral 18 del Decreto 4886 de 2011, cuando al determinarse las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, se dispuso:

*"(...) La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:
(...) 18. Determinar los libros necesarios para que las Cámaras de Comercio lleven el registro mercantil, la forma de hacer las inscripciones e instruir para que dicho registro y el de las personas jurídicas sin ánimo de lucro se lleve de acuerdo con la ley. (...)"*

De la normatividad transcrita se puede colegir que el deber de registrarse, en cabeza de varios tipos de personas sin ánimo de lucro, como antes se dijo, fue regulado antes de la expedición de la norma censurada.

La conclusión inmediatamente anotada, permite al Tribunal Constitucional entender que la renovación anual del registro público para personas sin ánimo de lucro, establecida por el legislador delegado, corresponde a la potestad de reformar conferida por el legislador delegante. Lo que hizo el legislador autorizado fue variar el deber de registrarse, incorporando la responsabilidad de actualizar la información del caso año a año.

Seguidamente, cabe revisar si la medida censurada se corresponde con el *telos* de la potestad delegada. Para tal efecto, se recuerda que en el apartado 4 de las consideraciones de esta decisión, se encontró que dicha finalidad consistía en el logro de la transparencia, la eficiencia y la publicidad. Estima la Corporación que el deber de renovar el registro por parte de las personas sin ánimo de lucro se aviene con las miras referidas, pues, la actualización de la información contribuye a que dichos actores de la vida económica y social, resulten visibles ante terceros de manera confiable y fidedigna, lo cual redundará, entre otras cosas, en la prevención de afectaciones a los derechos de los asociados.

Para el Tribunal Constitucional, la fiabilidad del dato actualizado al alcance del ciudadano, es conteste con el mandato constitucional contenido en el artículo 2 de tender por la realización efectiva de los derechos de las personas, en este caso, materializar el derecho a gozar de información. Adicionalmente, la incorporación de tal información en registros públicos, facilita las medidas de control que correspondan al Estado respecto de las entidades sin ánimo de lucro. Igualmente, valora la Corte las posibilidades que implica la posesión de información en cabeza de la Administración, cuando se trate de diseñar políticas públicas y tomar decisiones de orden económico y social.

Atendido el análisis de la medida cuestionada en cuanto a la facultad delegada y la finalidad de la misma, resta por evaluar lo concerniente a la materia para la cual se autorizó la expedición de normas. En relación con este último tema, cabe citar el parágrafo del artículo 75 de la ley 1474 de 2011, por medio del cual se concedieron las facultades tantas veces mencionadas.

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

Observa la Corporación que el registro de las personas sin ánimo de lucro encaja en el objeto a reglamentar, pues, tuvo lugar una autorización

para variar regulaciones y procedimientos innecesarios existentes. En este punto, se atiende la Corte a la definición plasmada en una de las providencias citadas en el apartado 4 de la parte motiva del fallo, según la cual, se entienden por “*regulaciones, esto es, reglamentos de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema; “procedimientos” o modo secuencial de ejecutar algunas cosas; y “trámites” como diligencias que hay que recorrer en determinado asunto o negocio hasta su conclusión.*”¹¹

Estima la Sala que el Ejecutivo se contrajo a modificar una regulación existente, pues, las disposiciones sobre el registro de personas jurídicas sin ánimo de lucro, dados los requerimientos de transparencia, eficiencia y publicidad, tornaron dicha regulación en insuficiente, imponiéndose la necesidad de proveer nuevas disposiciones que permitieran el logro de los valores constitucionales mencionados. Consecuentemente, tampoco encuentra la Corporación, en este punto, motivo que conduzca a excluir del ordenamiento jurídico al enunciado legal tachado.

Por lo que atañe a los reparos planteados por el accionante, en cuanto a los costos que implica la diligencia de renovación, observa la Corporación que el artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012 en uno de sus incisos dispone:

Los derechos por la prestación de los servicios registrales serán los previstos por la ley para el registro mercantil, el registro único de proponentes y el registro de entidades sin ánimo de lucro, según el caso. Las Cámaras de Comercio no podrán cobrar derechos de inscripción y renovación sobre los registros que se le trasladan en virtud del presente decreto-ley y que a la vigencia del mismo no los causan. (negrilla fuera de texto)

Se advierte entonces que para ciertos tipos de registro, no procede el cobro del servicio. Sin embargo, observa la Corte que en relación con registros no trasladados por el Decreto Ley y que a la entrada en vigencia del mismo, estuviesen causando derechos de inscripción; la gestión puede resultar onerosa. Respecto de esta última situación, valora la Sala que los gastos son obvia consecuencia de la actividad registral en cabeza de la Cámara de Comercio correspondiente.

Además, si se revisa el texto legal atacado por el accionante en su escrito de censura, las disposiciones que aluden al carácter oneroso de los derechos por la prestación del servicio registral no aparecen señaladas como objeto de la demanda. El libelo acusatorio advierte que la inconformidad con la norma acusada, recae sobre el aparte subrayado, el cual, ya fue transcrito y destacado en el apartado 1 del capítulo de los antecedentes¹². En suma, encuentra la Sala que el actor no plantea dudas sobre la constitucionalidad del cobro por tal servicio, ni reparos sobre la proporcionalidad del mismo, tratándose de asuntos que escapan al problema jurídico a solucionar y, cuyo análisis con miras a un pronunciamiento, supondrían un ejercicio de control de constitucionalidad oficioso no autorizado en estos casos por el Ordenamiento Superior.

Se concluye entonces que el legislador delegado no excedió las facultades conferidas al disponer en el inciso 2 del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012 que, los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social, deberán renovarse anualmente dentro de los (3) tres primeros meses de cada año. El Tribunal Constitucional considera que, la norma con fuerza de ley en revisión, es expresión de la facultad de reformar trámites y se aviene con las finalidades de la prerrogativa concedida por el Congreso de la República al Presidente de la República. Por ende, se declarará la exequibilidad del enunciado legal enjuiciado.

III SINTESIS DEL FALLO

En esta ocasión la Corte consideró un cargo contra un apartado del inciso segundo del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012. La acusación pretendía que se excluyera del ordenamiento jurídico una disposición que establece el deber de renovar el registro de las personas sin ánimo de lucro en las Cámaras de Comercio. Dado que el precepto hace parte de un Decreto producto de la legislación delegada, el actor estimó que tal enunciado quebrantaba las facultades legislativas conferidas al ejecutivo, pues, estas fueron concedidas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios e inexistentes en la Administración Pública.

La Sala consideró que la facultad de *reformar*, establecida expresamente en el texto de la ley que otorgó facultades, le permitía al Presidente de la República adoptar la medida de renovar en las cámaras de comercio, los registros de personas sin ánimo de lucro. Para la Corte, el alcance de la prerrogativa conferida al legislador delegado, implica también atender las finalidades de la autorización para expedir normas con fuerza de ley. En este caso, la Corporación estimó que revisados los móviles que inspiraron la expedición de la Ley 1474 de 2011, ocupa un lugar importante el de lograr “*la efectividad del control de la gestión pública*” y esta se logra con medidas que tiendan a lograr eficiencia y transparencia en aras de un mejor servicio al ciudadano. Tal acontece con la renovación y consecuente actualización de la información de personas jurídicas cuyo actuar en el contexto social, no solo tiene incidencia económica y social, sino que puede comprometer derechos tan importantes para los asociados como lo son el derecho a la educación, el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad entre otros. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional estimó que, la medida adoptada por el legislador delegado, contribuye a realizar el derecho a la información con todas las consecuencias deseables que ello comporta.

Finalmente, la Corporación estimó que las inquietudes suscitadas respecto de los costos que comportan los derechos por la prestación del servicio registral, no dan lugar a un pronunciamiento de fondo dado que los enunciados legales que se refieren a esa materia, no fueron demandados, no teniendo cabida en acciones como la tramitada, el control de constitucionalidad oficioso. No obstante, lo cual, la Corte, observó que para estos efectos es pertinente tener en cuenta la regla contemplada en el inciso 4º del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012.

Por tales razones la Sala declarará la constitucionalidad del enunciado legal acusado.

IV. 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.- Declarar EXEQUIBLE por el cargo analizado, la expresión demandada del inciso segundo del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012. Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Con salvamento de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Con salvamento de voto

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-235/14

NORMAS PARA SUPRIMIR O REFORMAR REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS Y TRAMITES DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO-No era posible pronunciarse por haberse configurado el fenómeno de la caducidad de la acción (Salvamento de voto)

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Término de caducidad por vicios de forma (Salvamento de voto)

NORMAS PARA SUPRIMIR O REFORMAR REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS Y TRAMITES DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO-Contradicción directa con ley habilitante y no con la Constitución (Salvamento de voto)/NORMAS PARA SUPRIMIR O REFORMAR REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS Y TRAMITES EL SECTOR ADMINISTRATIVO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO-No se trata de un vicio material, o siquiera de una vulneración directa de la Constitución, sino de un presunto exceso en el ejercicio de la competencia fijada en ley habilitante (Salvamento de voto)

Demanda de inconstitucionalidad: en contra el artículo 166 (parcial) del Decreto Ley 019 de 2012, "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Salvo mi voto frente a la Sentencia de constitucionalidad C-235 de 2014, aprobada por la Sala Plena en sesión del nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014), por las razones que a continuación expongo:

1. Considero que en este caso no era posible pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad o inexequibilidad de la norma demandada, como se hace en la decisión de la que discrepo, por haberse configurado el fenómeno de la caducidad de la acción, previsto en el artículo 242.3 de la Constitución Política.

2. El referido artículo prevé que las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. Los elementos fácticos relevantes del supuesto de hecho de esta norma jurídica, relevantes para el caso, son dos: (i) el lapso de tiempo transcurrido entre la publicación del Decreto Ley 019 de 2012 y la presentación de la demanda, y (ii) la naturaleza formal del vicio de competencia.

3. En cuanto a lo primero, se tiene que el Decreto Ley 019 de 2012 se publicó en el Diario Oficial 48.308 del 10 de enero de 2012, y que la demanda de inconstitucionalidad se presentó personalmente por el actor en la secretaría de este tribunal el 2 de agosto de 2013, es decir, que entre ambos hitos temporales media un lapso de un año, seis meses y veintitrés días, que es superior al previsto en el artículo 242.3 de la Constitución.

4. En cuanto a lo segundo, se tiene que el concepto de violación de la demanda se funda en el supuesto exceso en el ejercicio de las competencias atribuidas al Presidente de la República por el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, pues éstas -en sentir del actor- se limitaban a suprimir o reformar trámites innecesario y no comprendían crear nuevos trámites. Así las cosas, el artículo 166 (parcial) del Decreto Ley 019 de 2012 no se demanda porque su contenido sea contrario a alguna norma constitucional, incluso de aquellas que rigen el proceso de formación de otras normas, sino porque excede las competencias fijadas por la ley habilitante. La contradicción directa sería, pues, con la ley habilitante y no con la Constitución. Por lo tanto, no hay una confrontación directa con el contenido de la Carta, así sea con su contenido orgánico, valga decir, con el contenido que fija y distribuye competencias entre los diversos órganos del poder público.

La censura no se dirige contra el contenido de la ley habilitante, sino que se plantea desde este contenido, según la comprensión que de él hace

el actor. En modo alguno se afirma que la ley habilitante desconozca las prohibiciones previstas en el artículo 150.10 de la Constitución, pues las facultades no se confieren para expedir códigos, o leyes estatutarias, o leyes orgánicas, o crear los servicios administrativos y técnicos de las cámaras, o decretar impuestos, pues en este caso hipotético tanto la ley habilitante como el decreto ley dictado a su amparo sí serían contrarios a la Constitución. La demanda acepta, como no puede ser de otra manera, que el Congreso de la República sí tenía las facultades que se dan por la ley habilitante y que sí podía revestir de ellas al Presidente de la República. Para desvirtuar sus argumentos bastaría con demostrar (i) que las facultades si incluyen la posibilidad de crear nuevos trámites o (ii) que los trámites no eran nuevos, sino que ya existían con anterioridad.

En el caso examinado no se trata de un vicio material, o siquiera de una vulneración directa de la Constitución, sino de un presunto exceso en el ejercicio de la competencia fijada en la ley habilitante. Basta hacer un análisis más amplio de la ley habilitante, para que el reparo que hace el actor no se sostenga, pues en rigor no hay censura alguna contra el contenido de la norma demandada. Ni siquiera el actor niega que haya competencia, sino que cuestiona que en su ejercicio se extralimitó dicha competencia. Así, pues, se estaría en frente de un vicio competencial de naturaleza formal. Este tipo de vicio también tiene control de constitucionalidad, como no podría ser de otra forma en un Estado Social y Democrático de Derecho y, lo que no es menos importante, las acción correspondiente está sometida a un término de caducidad que, de configurarse, priva a este tribunal de competencia para pronunciarse sobre exequibilidad o inexecuibilidad de la norma demandada.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Cfr. Sentencias C-395 de 1996 y C-077 de 1997.

² Cfr. Sentencia C-1145 de 2004.

³ Entre otras se pueden ver C- 119 de 1996 M.P. Barrera Carbonell, C- 368 de 1996 Hernández Galindo, C-050 de 1997 M.P. Arango Mejía, C- 892 de 2003 M.P. Tafur Galvis, C- 655 de 2007 M.P. Cepeda Espinosa y las más recientes C- 366 de 2012 M.P. Vargas Silva, C- 711 de 2012 M.P. González Cuervo.

⁴ También se puede consultar la sentencia C- 366 de 2012 M.P. Vargas Silva

⁵ Sentencia C-1028 de 2002. La Corte declaró exequible el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, por considerar que las facultades extraordinarias otorgadas en esa norma se ajustaban al requisito de precisión.

⁶ Sentencia C-032 de 1999.

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-416 del 18 de junio de 1992, C-132 del 1 de abril de 1993, C-246 del 1 de junio de 1995 y C-368 del 14 de agosto de 1996, entre muchas otras.

⁸ Cabanellas Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, ed. Heliasta, Vol. VII, Buenos Aires, 2003, p. 85.

⁹ La ley mercantil distingue entre la “matrícula mercantil”, que es el registro de la condición de comerciante, y el registro mercantil que es la anotación de los actos, libros, y documentos respecto de los cuales la ley exige publicidad.

¹⁰ La Corte mediante sentencia C- 1145de 2004 declaro exequible de manera condicionada un apartado del inciso 1 del artículo 63 transcrito.

¹¹ Sentencia C-711 de 2012, M.P. González Cuervo

¹² Folios 1 y-2 del expediente.

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 22:56:10