D-9877
OK

27 AGO 2013
SECRETARÍA GENERAL

hora: 11:55 a

Honorables:

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E.....S.....D.

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad en contra del título IX de la Ley1676 de 2013.

Honorables Magistrados:

Protegido por Habeas Data mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No Protegido por Habeas Data con domicilio y residencia en la Protegido por Habeas Data, obrando en nombre propio, como ciudadano y en interés de la Constitución Política y la Ley, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6°, artículo 241 y 242 de la Constitución Política de Colombia, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presento demanda de inconstitucionalidad en contra del Título IX de la ley 1676 de 2013, *"por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias"*.

I. NORMA ACUSADA

DIARIO OFICIAL 48.888

LEY 1676 DE 2013

"TÍTULO IX

SOBRE LA ACTIVIDAD DEL FACTORING

Artículo 86. Modifíquese el inciso 3° del artículo 2° de la Ley 1231 de 2008, el cual quedará así:

La factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción. En el evento en que el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.

Artículo 87. Adiciónese el artículo 7° de la Ley 1231 de 2008, con el parágrafo 1° y 2°, del siguiente tenor.

Parágrafo 1°. Toda retención de la factura o acto del comprador del bien o beneficiario del servicio que impida la libre circulación de la misma, constituye una práctica restrictiva de la competencia que será investigada y sancionada, de oficio o a solicitud de la parte afectada, por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 590 de 2000.

Parágrafo 2°. Los administradores de las sociedades comerciales están obligados en la memoria de gestión anual, a dejar constancia de que no entorpecieron la libre circulación de las facturas emitidas por los vendedores o proveedores. El Revisor Fiscal en

su dictamen anual deberá pronunciarse sobre el cumplimiento de lo anterior, por parte de la administración.

Artículo 88. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1231 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 8°. *Prevención de lavado de activos.* Las empresas que presten servicios de compra de cartera al descuento deberán verificar la procedencia de los títulos que adquieran. En todo caso, el comprador o beneficiario del servicio queda exonerado de responsabilidad por la idoneidad de quienes actúen como factores.

Quienes actúen como factores adoptarán medidas, metodologías y procedimientos orientados a evitar que las operaciones en que intervengan puedan ser utilizadas, directa o indirectamente, como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación; o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas; o para el lavado de activos y/o la canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas; o para buscar el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades.

Deberá informarse a las autoridades competentes sobre cualquier operación sospechosa de lavado de activos o actividad delictiva. En todo caso, las empresas de factoring, deberán sujetarse a lo regulado por el artículo 103 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Solamente podrán prestar servicios de compra de cartera al descuento las instituciones financieras habilitadas para ello y las empresas legalmente organizadas como personas jurídicas e inscritas en la Cámara de Comercio correspondiente.

Parágrafo 1°. Para todos los efectos legales, se denomina factor a la persona jurídica que preste los servicios de compra de cartera al descuento, al cual no le son aplicables las disposiciones vigentes sobre preposición, contenidas en el presente código.

Parágrafo 2°. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo dará lugar a que el factor quede en causal de disolución.

Parágrafo 3°. Para el factoring, la compra y venta de cartera constituye la actividad productora de renta y, en consecuencia, los rendimientos financieros derivados de las operaciones de descuento, redescuento, o factoring, constituyen un ingreso gravable o gasto deducible y la cartera de dudoso o difícil recaudo es deducible de conformidad con las normas legales que le sean aplicables para tales efectos.

Artículo 89. *Solvencia obligatoria para las empresas de factoring.* Las sociedades cuya actividad exclusiva sea el factoring o descuento de cartera podrán realizar contratos de "mandatos específicos" con terceras personas para la adquisición de facturas hasta por un monto equivalente al 10% del patrimonio que tenga registrado la sociedad. Para los mandatos de "libre inversión" deberán sujetarse a los límites consagrados en el numeral 2 del artículo 1° Decreto número 1981 de 1988."

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

El Título IX de la ley 1676 de 2013 viola el artículo 158 de la Constitución Política.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

3.1 El título IX de la ley 1676 de 2013 es contrario a lo establecido en el artículo 158 de la Constitución Política por violación del principio de unidad de materia. El título de la ley

determina que la materia a tratar en la misma corresponde a la promoción del acceso al crédito y normas que regulas garantías mobiliarias mientras que el título señalado regula la "actividad del factoring". Como puede apreciarse, la regulación del factoring no tiene una relación directa con la temática de la ley, situación que hace evidente la improcedencia legislativa en esta ley del título demandado por inconstitucionalidad.

Se debe señalar que con toda autoridad ha expresado la Corte Constitucional en la sentencia C-102/11, el desarrollo del principio de unidad de materia, en los siguientes términos:

"DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

La Corte, al examinar el principio de unidad de materia, ha considerado que su finalidad es propender por la transparencia en el proceso legislativo, y la seguridad y el orden en la operación del derecho: "...La Constitución Política -artículo 158- dice, en relación con el trámite de las leyes: "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (...). Busca la Constitución evitar que en el proceso de formación de las leyes se introduzcan disposiciones extrañas a la materia regulada en ellas, tanto para asegurar la transparencia de la actividad legislativa como para contribuir a la coherencia y sistematicidad del derecho legislado. Específicamente, quiere el Constituyente impedir la introducción de iniciativas sorpresivas, inopinadas o subrepticias en el curso del trámite parlamentario, que dificulten la participación democrática de la representación plural de la voluntad popular y oscurezcan el marco legal de interpretación y aplicación de las normas. En suma, la regla constitucional de la unidad de materia en los proyectos y las leyes propende por un ordenamiento jurídico que preserve tanto la legitimidad institucional como la seguridad jurídica en el sistema normativo.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Jurisprudencia constitucional/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-**No debe concebirse como criterio de unicidad temática

El principio de unidad de materia no debe concebirse con un criterio estricto de unicidad temática. Tal ha sido el criterio reiterado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al considerar que el principio de unidad de materia sólo resulta vulnerado cuando una determinada norma no guarda una relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte, entendida esa relación "objetiva y razonable" como la conexidad que debe existir entre la parte y el todo, esto es, entre una disposición demandada y la ley continente, de modo que del contenido particular de la primera se pueda extraer un vínculo causal, teleológico o sistemático con el "tema general" o la "materia dominante" de la segunda, de donde, solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley".

Se suma a la anterior sentencia, la C-904/11, la cual señala:

En la Sentencia C-400 de 2010 la Corte Constitucional hizo un recuento sistemático de su jurisprudencia en torno al principio constitucional de unidad de materia de las leyes. Tal como se puso de presente en esa sentencia, ha dicho la Corte que el principio de unidad de materia, que se desprende del artículo 158 de la Carta, según el cual "(t)odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella", así como del artículo 169 ibídem, según el cual "(e)l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido", busca racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del producto final, es decir de la ley que finalmente llega a ser aprobada. Así, el referido principio obedece, por un lado, a la necesidad de

hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone "darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo", y, por otro, al propósito de asegurar que, luego de expedida la ley, exista, para su cumplimiento, un mínimo de coherencia interna, que permita a los destinatarios de las normas identificarse como tales y conocer las obligaciones que de ella se derivan. Sobre el particular, la Corte ha señalado que el principio de unidad de materia pretende "asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere". La jurisprudencia ha precisado que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene. Ha estimado la Corte, también, que en respeto a la libertad de configuración del legislador, el estudio de la existencia de la conexidad en los aspectos mencionados no debe ser excesivamente rígido. En efecto, la jurisprudencia ha insistido en que la interpretación del principio de unidad de materia "no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley."

Uno de los artículos que guían la materia de que trata una ley, es precisamente aquel que en su parte inicial determina su objeto. En este caso, el artículo 1° de la ley 1676 de 2013 establece:

> *"Las normas contenidas en la presente ley tienen como propósito incrementar el acceso al crédito mediante la ampliación de bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria simplificando la constitución, oponibilidad, prelación y ejecución de las mismas.".*

Conforme lo anterior y haciendo un análisis del título de la ley y del artículo que señala el objeto de la misma norma jurídica, se puede hacer el siguiente listado temático, teleológico y causal:

TITULO	OBJETO DE LA LEY (ART 1°)
"por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias"	**Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Las normas contenidas en la presente ley tienen como propósito incrementar el acceso al crédito mediante la ampliación de bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria simplificando la constitución, oponibilidad, prelación y ejecución de las mismas.**
MATERIA: Acceso al Crédito	**MATERIA: Incremento de acceso al crédito**

MATERIA: Garantía mobiliaria	MATERIA: Ampliación de bienes, derechos o acciones objeto de garantías mobiliarias.

Realizado el anterior extracto, vale la pena analizar cada uno de los artículos que componen el título demandado para hacer un juicio de conexión temática que implique relación con la materia objeto de la ley.

ARTICULO	MATERIA TRATADA
Artículo 86. Modifíquese el inciso 3° del artículo 2° de la Ley 1231 de 2008, el cual quedará así: La factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción. En el evento en que el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.	• Aceptación de factura
Artículo 87. Adiciónese el artículo 7° de la Ley 1231 de 2008, con el parágrafo 1° y 2°, del siguiente tenor. Parágrafo 1°. Toda retención de la factura o acto del comprador del bien o beneficiario del servicio que impida la libre circulación de la misma, constituye una práctica restrictiva de la competencia que será investigada y sancionada, de oficio o a solicitud de la parte afectada, por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 590 de 2000. Parágrafo 2°. Los administradores de las sociedades comerciales están obligados en la memoria de gestión anual, a dejar constancia de que no entorpecieron la libre circulación de	• Retención de factura • Practica restrictiva de la competencia • Libre circulación de facturas

las facturas emitidas por los vendedores o proveedores. El Revisor Fiscal en su dictamen anual deberá pronunciarse sobre el cumplimiento de lo anterior, por parte de la administración.	
Artículo 88. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1231 de 2008, el cual quedará así: Artículo 8°. *Prevención de lavado de activos.* Las empresas que presten servicios de compra de cartera al descuento deberán verificar la procedencia de los títulos que adquieran. En todo caso, el comprador o beneficiario del servicio queda exonerado de responsabilidad por la idoneidad de quienes actúen como factores. Quienes actúen como factores adoptarán medidas, metodologías y procedimientos orientados a evitar que las operaciones en que intervengan puedan ser utilizadas, directa o indirectamente, como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación; o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas; o para el lavado de activos y/o la canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas; o para buscar el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades. Deberá informarse a las autoridades competentes sobre cualquier operación sospechosa de lavado de activos o actividad delictiva. En todo caso, las empresas de factoring, deberán sujetarse a lo regulado por el artículo 103 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Solamente podrán prestar servicios de compra de cartera al descuento las instituciones financieras habilitadas para ello y las empresas legalmente organizadas como personas jurídicas e inscritas en la Cámara de Comercio	• Prevención para el lavado de activos.

correspondiente. Parágrafo 1°. Para todos los efectos legales, se denomina factor a la persona jurídica que preste los servicios de compra de cartera al descuento, al cual no le son aplicables las disposiciones vigentes sobre preposición, contenidas en el presente código. Parágrafo 2°. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo dará lugar a que el factor quede en causal de disolución. Parágrafo 3°. Para el factoring, la compra y venta de cartera constituye la actividad productora de renta y, en consecuencia, los rendimientos financieros derivados de las operaciones de descuento, redescuento, o factoring, constituyen un ingreso gravable o gasto deducible y la cartera de dudoso o difícil recaudo es deducible de conformidad con las normas legales que le sean aplicables para tales efectos.	
Artículo 89. *Solvencia obligatoria para las empresas de factoring.* Las sociedades cuya actividad exclusiva sea el factoring o descuento de cartera podrán realizar contratos de "mandatos específicos" con terceras personas para la adquisición de facturas hasta por un monto equivalente al 10% del patrimonio que tenga registrado la sociedad. Para los mandatos de "libre inversión" deberán sujetarse a los límites consagrados en el numeral 2 del artículo 1° Decreto número 1981 de 1988."	• Solvencia de empresas de factoring

Como puede apreciarse, no existe una relación temática entre la regulación del factoring, contenido en el título demandado, frente al contenido temático de la ley y de su objeto, situación que configura una violación del artículo 158 de la Constitución Política al violar el principio de unidad de materia.

IV. COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 241 de la carta Constitucional de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción pública de inconstitucionalidad.

V. NOTIFICACIONES.

El suscrito recibe notificaciones en la Protegido por Habeas Data Protegido por Habeas Data o en la secretaria de la corporación.

VI. ANEXOS.

Copia de la demanda para el correspondiente archivo.

De los Honorables Magistrados,

Protegido por Habeas Data

Protegido por Habeas Data

REPUBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Ref: Expediente D-9877

Demandante: Protegido por Habeas Data

Asunto:
Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 7º y 8º de la Ley 1231 de 2008, tal como fueron modificados por los artículos 86, 87 y 88 de la Ley 1676 de 2013 y el artículo 89 de la Ley 1676 de 2013

Magistrado Sustanciador:
Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil trece (2013)

El suscrito Magistrado Sustanciador del proceso de la referencia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular de aquella que le concede el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, procede a proferir este auto, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- El ciudadano Protegido por Habeas Data presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 7º y 8º de la Ley 1231 de 2008 *"Por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones"*, tal como fueron modificados por los artículos 86, 87 y 88 de la Ley 1676 de 2013 y contra el artículo 89 de la Ley 1676 de 2013 *"Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias"*, por vulnerar el artículo 158 de la Constitución Política.

2.- Mediante auto del 13 de septiembre de 2013, el magistrado sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de la demanda presentada contra la norma acusada.

2.1. Por considerar que sus argumentos no dan cumplimiento a los requisitos de *claridad, certeza, pertinencia, especificidad* y *suficiencia*, se resolvió su inadmisión.

2.2. Conforme al reglamento, se le concedieron tres (3) días al accionante *"para que proceda a corregir la demanda, en lo relacionado con la presentación de los cargos de inconstitucionalidad contra la disposición acusada, de tal forma que cumpla con los requisitos de* claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia*; conforme con lo expresado en la presente providencia y con lo dispuesto para el efecto por la jurisprudencia constitucional,"* con la advertencia que de no hacerlo acarreará el rechazo de la misma.

2.3. El 23 de septiembre de 2013, la Secretaría General de la Corte informó que el anterior proveído fue notificado por medio del estado número 134 del 17 de septiembre de 2013 y que este venció en silencio, toda vez que durante el término otorgado (18, 19 y 20 de septiembre) el demandante no presentó escrito de subsanación.

3.- De acuerdo con lo expuesto previamente y como quiera que el actor no corrigió la demanda en los términos indicados en el auto del 13 de septiembre de 2013, procede su rechazo, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

Con fundamento en lo anterior, el suscrito magistrado sustanciador en ejercicio de sus facultades legales,

RESUELVE

PRIMERO.- RECHAZAR, por las razones expuestas en esta providencia, la demanda presentada con el número D-9877.

SEGUNDO.- Contra la presente providencia procede recurso de súplica ante la Sala Plena de la Corte Constitucional.

TERCERO.- En firme esta providencia, archívese el expediente.

Notifíquese y cúmplase,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado Sustanciador

REPUBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Ref: Expediente D-9877

Demandante:
Protegido por Habeas Data

Asunto:
Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 7º y 8º de la Ley 1231 de 2008, tal como fueron modificados por los artículos 86, 87 y 88 de la Ley 1676 de 2013 y el artículo 89 de la Ley 1676 de 2013

Magistrado Sustanciador:
Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Bogotá D.C., trece (13) de septiembre de dos mil trece (2013)

El suscrito magistrado sustanciador dentro del proceso de la referencia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular, de la prevista en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, procede a decidir sobre la admisión de la demanda, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- El Protegido por Habeas Data Protegido por Habeas Data presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 7º y 8º de la Ley 1231 de 2008 *"Por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones"*, tal como fueron modificados por los artículos 86, 87 y 88 de la Ley 1676 de 2013 y contra el artículo 89 de la Ley 1676 de 2013 *"Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias"*. Las normas acusadas se transcriben a continuación:

TÍTULO IX.
SOBRE LA ACTIVIDAD DEL FACTORING.

ARTÍCULO 86. *Modifíquese el inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1231 de 2008, el cual quedará así:*

La factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción. En el evento en que el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.

ARTÍCULO 87. *Adiciónese el artículo 7° de la Ley 1231 de 2008, con el parágrafo 1° y 2°, del siguiente tenor.*
PARÁGRAFO 1°. Toda retención de la factura o acto del comprador del bien o beneficiario del servicio que impida la libre circulación de la misma, constituye una práctica restrictiva de la competencia que será investigada y sancionada, de oficio o a solicitud de la parte afectada, por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 590 de 2000.
PARÁGRAFO 2°. Los administradores de las sociedades comerciales están obligados en la memoria de gestión anual, a dejar constancia de que no entorpecieron la libre circulación de las facturas emitidas por los vendedores o proveedores. El Revisor Fiscal en su dictamen anual deberá pronunciarse sobre el cumplimiento de lo anterior, por parte de la administración.

ARTÍCULO 88. *Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1231 de 2008, el cual quedará así:*
Artículo 8°. Prevención de lavado de activos. *Las empresas que presten servicios de compra de cartera al descuento deberán verificar la procedencia de los títulos que adquieran. En todo caso, el comprador o beneficiario del servicio queda exonerado de responsabilidad por la idoneidad de quienes actúen como factores.*
Quienes actúen como factores adoptarán medidas, metodologías y procedimientos orientados a evitar que las operaciones en que intervengan puedan ser utilizadas, directa o indirectamente, como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación; o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas; o para el lavado de activos y/o la canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas; o para buscar el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades.
Deberá informarse a las autoridades competentes sobre cualquier operación sospechosa de lavado de activos o actividad delictiva. En todo caso, las empresas de factoring, deberán sujetarse a lo regulado por el artículo 103 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
Solamente podrán prestar servicios de compra de cartera al descuento las instituciones financieras habilitadas para ello y las empresas legalmente organizadas como personas jurídicas e inscritas en la Cámara de Comercio correspondiente.
PARÁGRAFO 1°. Para todos los efectos legales, se denomina factor a la persona jurídica que preste los servicios de compra de cartera al descuento, al cual no le son aplicables las disposiciones vigentes sobre preposición, contenidas en el presente código.
PARÁGRAFO 2°. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo dará lugar a que el factor quede en causal de disolución.
PARÁGRAFO 3°. Para el factoring, la compra y venta de cartera constituye la actividad productora de renta y, en consecuencia, los rendimientos financieros derivados de las operaciones de descuento, redescuento, o factoring, constituyen

un ingreso gravable o gasto deducible y la cartera de dudoso o difícil recaudo es deducible de conformidad con las normas legales que le sean aplicables para tales efectos.

ARTÍCULO 89. SOLVENCIA OBLIGATORIA PARA LAS EMPRESAS DE FACTORING. *Las sociedades cuya actividad exclusiva sea el factoring o descuento de cartera podrán realizar contratos de "mandatos específicos" con terceras personas para la adquisición de facturas hasta por un monto equivalente al 10% del patrimonio que tenga registrado la sociedad. Para los mandatos de "libre inversión" deberán sujetarse a los límites consagrados en el numeral 2 del artículo 1o Decreto número 1981 de 1988.*

2.- A juicio del accionante, las disposiciones acusadas vulneran el artículo 158 de la Constitución Política -unidad de materia-, al regular asuntos sustantivos ajenos al contenido temático de la ley.

3.- De manera preliminar, es preciso anotar que el artículo 241 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta y, en sus numerales 4° y 5°, se le atribuye la función de decidir sobre las demandas de constitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y contra los decretos con fuerza de ley.

Al respecto, la Corte ha indicado que los cargos de inconstitucionalidad contra una disposición de rango legal se someten a exigencias de tipo formal y material, destinadas a la consolidación de un verdadero problema de constitucionalidad que le permita adelantar a esta Corporación una discusión a partir de la confrontación del contenido verificable de una norma legal con el enunciado de un precepto Superior.

En ese contexto, en jurisprudencia reiterada[1], la Corte ha señalado que el ejercicio de su función como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, con ocasión del control constitucional de las leyes a través de la acción pública de inconstitucionalidad, está condicionado al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: *"(i) que la demanda ciudadana haya sido presentada en legal forma, esto es, que reúna los requisitos mínimos señalados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 para ser admitida, y (ii) que las normas acusadas, cuya validez se cuestiona, hagan parte del ordenamiento jurídico vigente o, en su defecto, se encuentren produciendo efectos jurídicos actuales".*[2]

4.- Existe ineptitud[3] en el fundamento de la demanda cuando las consideraciones presentadas no dan cumplimiento a los requisitos

---

[1] Ver entre otras, las Sentencias C-055 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-634 de 1996 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-338 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-626 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-377 de 2004 y C-110 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-397 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-1067 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[2] Corte Constitucional, C-110 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[3] C-1192 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) al respecto, la Corte explicó: "Esto significa que son ineptas las demandas que se limitan a expresar argumentos vagos e indeterminados en los que el demandante en realidad no está acusando la norma, ya sea (i) porque no se concretan los cargos en relación con las disposiciones superiores que le sirven de

jurisprudenciales exigidos para la debida estructuración de los cargos de inconstitucionalidad, por lo siguiente:

Conforme con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deberán señalar *(i)* las normas acusadas como inconstitucionales, *(ii)* las normas constitucionales que se consideran infringidas, *(iii)* las razones por las cuales dichos textos se consideran violados, *(iv)* si se acusa quebrantamiento del debido trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado y *(v)* la razón por la cual la Corte es competente.

Particularmente, con respecto al requisito que exige expresar las razones por las cuales la disposición demandada se considera inconstitucional, la Corte ha identificado que esto supone elaborar correctamente el concepto de la violación. Se entiende que el *concepto de la violación* es formulado adecuadamente cuando *(i)* se identifican las normas constitucionales vulneradas; *(ii)* se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas -lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violatorios de la Constitución Política- *(iii)* se formula por lo menos un cargo de inconstitucionalidad, con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos. Al respecto, en sentencia C-894 de 2009[4], esta Corporación explicó que:

> *"En relación con los dos primeros requisitos, la Corte ha señalado que a través de ellos se busca un doble propósito[5]. Por una parte, (i) la indispensable determinación del objeto sobre el que versa la acusación, esto es, la identificación precisa de las normas que se demandan como inconstitucionales, lo que se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial. Por la otra, (ii) que se determine y señale de manera relativamente clara, las disposiciones constitucionales que a juicio del actor resulten vulneradas por las normas acusadas y que son relevantes para el juicio, sin perjuicio de que la Corte pueda extender su pronunciamiento a otras preceptivas superiores.*
>
> *Frente al último de los citados presupuestos, lo que se persigue con éste, es que el particular concrete la acusación que esgrime contra la disposición o disposiciones acusadas, exponiendo las razones en las que la soporta. En punto a este requisito, la jurisprudencia ha expresado que, por su intermedio, se le impone a quien presenta la demanda* 'una carga de contenido material y no simplemente formal', *en el sentido de que no basta que el cargo formulado contra las normas legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que las razones invocadas sean* 'claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes'.[6]"

---

fundamento a la acusación, (ii) porque el precepto constitucional que se considera vulnerado no guarda relación de conexidad material con los cargos impetrados o (iii) porque simplemente el demandante no esgrime la violación específica de una norma constitucional, al limitarse a señalar textos constitucionales sin desarrollo alguno".

[4] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[5] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-491 de 1997, C-1052 de 2001 y C-1123 de 2008.

[6] Sentencia C-1052 de 2001. En dicho fallo la Corte sistematizó la jurisprudencia existente sobre el tema de los requisitos de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional[7] ha señalado uniformemente que las razones que fundamentan los cargos que se presentan en la demanda de inconstitucionalidad deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes* y *suficientes*; toda vez que únicamente con el cumplimiento de estas condiciones le será posible al juez constitucional realizar la confrontación de las normas impugnadas con el texto constitucional. En la Sentencia C-028 de 2009[8], la Corte estableció que:

> *"(...) el requisito de **claridad** hace referencia al carácter inteligible de la argumentación presentada en la demanda, de manera que para la Corporación resulte de fácil comprensión el concepto de la violación. Por su parte, la **certeza** implica que los cargos de inconstitucionalidad recaigan sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una deducida por el actor o implícita. El criterio de **especificidad** alude a la precisión o concreción con que se formulan los cargos de la demanda, de suerte que resulte posible establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma acusada y la Carta Política. La **pertinencia** guarda relación con la necesidad de que el reproche formulado sea de naturaleza constitucional, de manera que devienen inaceptables los argumentos que se basan en consideraciones puramente legales o doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos del demandante. Finalmente, la **suficiencia** exige que los cargos de inconstitucionalidad refieran todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para desatar el estudio correspondiente y con entidad persuasiva tal que al menos generen una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma impugnada."* (Negrilla fuera de texto original)

5.- En el caso en estudio, el Magistrado Sustanciador advierte que existe ineptitud en el fundamento de la demanda porque las consideraciones presentadas no dan cumplimiento a los requisitos jurisprudenciales de *claridad*[9], *certeza*[10], *especificidad*[11] y *pertinencia*[12] exigidos para la debida

---

7 Cfr. Corte Constitucional, Ver en este sentido las sentencias C-402/1999, C-1052/ 2001, C-980 de 2005, C-100/2007, C-028/2009, C-576 y C-894 de 2009 y C-646 de 2010, entre otras.

8 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

9 "La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque "el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental", no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa." *Cfr. Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.*

10 "Que sean *ciertas* significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden." *Ibidem.*

11 "Las razones son *específicas* si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada". El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos *vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales* que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad." *Ibidem.*

12 "La *pertinencia* también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que el demandante en realidad no está acusando el

estructuración de los cargos de inconstitucionalidad, tal como se precisa a continuación:

En esta oportunidad, el demandante no expone una contradicción precisa y concreta entre la Norma Superior y el contenido de ley demandado, toda vez que no logra explicar suficientemente las razones por las cuales se daría la vulneración del principio constitucional de unidad de materia (Art. 158 C.P.), regla que esta Corporación[13] ha definido así: *(i)* la unidad de materia es regla del trámite de proyectos de ley, esto es, del proceso de formación de las leyes; *(ii)* el contenido de los proyectos de ley debe constar de una materia que delimite su contenido y de un conjunto de disposiciones relacionadas con ella; *(iii)* son inadmisibles las disposiciones no relacionadas con la materia delimitante; *(iv)* es deber de los presidentes de las comisiones permanente de las cámaras, rechazar proyectos carentes de unidad de materia y disposiciones no relacionadas con la materia delimitante -rechazo apelable ante la respectiva comisión-, a modo de control político del cumplimiento del precepto constitucional.

Como toda regla constitucional que regula el proceso de formación de las leyes, el mandato de unidad material de los proyectos de ley es un límite al ejercicio de la potestad legislativa. No obstante, dicha regulación no establece límites materiales a la competencia del Legislador sino restricciones metodológicas al ejercicio de la iniciativa legislativa, *"ya que la inadmisibilidad de una disposición ajena a la materia dominante de un proyecto de ley no entraña necesariamente la incompetencia del Congreso para incorporarla en otro proyecto con cuya temática haga unidad"*. Para que la Corte pueda considerar la procedencia de una demanda por violación al principio de *unidad de materia*, el demandante deberá tener en cuenta los siguientes presupuestos:

> "4.2.1.1. La regla de unidad de materia cobra importancia desde la óptica constitucional en el proceso democrático de aprobación de las leyes, con el fin de *"evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por el mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas"*[14], en la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica que impone *"darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo"*[15] y por cuanto luego de expedida una ley, su cumplimiento reclama un mínimo de coherencia interna que permita a los destinatarios conocerlas e identificar las obligaciones que de ella se derivan[16].
>
> 4.2.1.2. La regla de unidad de materia exige la demostración de una relación entre las distintas disposiciones de una ley, de manera que entre ellas exista una

---

contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola *"de inocua, innecesaria, o reiterativa"* a partir de una valoración parcial de sus efectos." *Ibidem.*

[13] Sentencia C-015 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[14] Sentencia C- 714 de 2008.

[15] Sentencias C-025 de 1993, C- 1067 de 2008.

[16] ibidem.

conexidad temática[17], teleológica[18], causal[19] o sistemática[20], exigencia que busca *"asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. (...) La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere"*[21]. No obstante, la jurisprudencia ha destacado que el cumplimiento de tales condiciones *"no significa simplicidad temática"*[22], en el sentido de que en un proyecto de ley el Legislador sólo pueda referirse a un único tema. Para la Corte, la expresión *"materia"* debe interpretarse desde una perspectiva *"amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley"*[23].

Se incumple, entonces, dichas condiciones cuando el actor omite concretar la acusación en los términos indicados de manera tal que refleje una controversia de relevancia constitucional, precisando la falta de conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre las disposiciones demandadas y la *"materia"* de esta.

En este caso, el demandante deberá explicar el por qué se vulnera el principio de unidad de materia con la modificación de unas normas que tratan sobre la actividad del factoring, contempladas originalmente dentro de una ley *"Por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario"*, siendo modificas por una ley cuyo fin es promover *el acceso al crédito.*

Vistas así las cosas, el magistrado sustanciador considera que tampoco se cumple con el requisito de *suficiencia*[24], toda vez que, de la lectura del libelo en estudio, no surge una duda mínima sobre la constitucionalidad de los artículos 86, 87, 88 y 89 de la Ley 1676 de 2013, de tal manera que realmente se pueda

---

17 Ha sido definida como "la vinculación objetiva y razonable entre la materia o asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular" (Sentencia C- 025 de 1993).

18 Considerada como "la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular" (Sentencia C- 400 de 2012).

19 "hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley" (sentencia C- 400 de 2010).

20 Hace alusión a: "la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna" (Sentencia C- 400 de 2010). Sentencia C- 896 de 2012.

21 Sentencia C-714 de 2008.

22 Sentencia C-992 de 2001.

23 Sentencia C-523 de 1995.

24 "La *suficiencia* que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prima facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despierten *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional." *Op.Cit.*.

iniciar un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y haga necesario un pronunciamiento por parte de esta Corporación.

6.- Según el reglamento establecido en el inciso 2° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, el Magistrado sustanciador inadmitirá las demandas que no contengan alguno de los requisitos contenidos en el artículo 2° *ibídem*, dándole al demandante tres días para que la corrija, previa indicación de los aspectos deficitarios.

Así las cosas, para efectos de que el accionante pueda dar cumplimiento a los requisitos anotados en las consideraciones de la presente providencia, so pena de que la demanda sea rechazada, el magistrado sustanciador

RESUELVE

PRIMERO.- INADMITIR la demanda radicada con el número D-9877, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- CONCEDER al ciudadano el término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de este auto, para que procedan a corregir la demanda en lo relacionado con la presentación de los cargos de inconstitucionalidad contra las disposiciones acusadas, de tal forma que cumpla con los requisitos de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia* y *suficiencia*, conforme con lo expresado en la presente providencia, y con lo dispuesto para el efecto por la jurisprudencia constitucional, con la advertencia que no hacerlo acarreará el rechazo de la misma.

Notifíquese y Cúmplase,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado Sustanciador